



Tilsyn med Narvik kommune

Tilsynstema: Individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram



Innhold

1. Sammendrag	4
2. Innledning	5
Formålet med tilsynet.....	5
Fylkesmannens tilsynshjemmel	5
Forholdet til kommuneloven	5
Forholdet til forvaltningsloven	6
Begreper	6
Om rapporten	6
Gjennomføring av tilsynet.....	6
Tema for tilsynet	7
Avgrensning av tilsynstemaet.....	7
Kontrollspørsmål.....	8
3. Kommunens organisering av arbeidet med introduksjonsloven	8
4. Beskrivelse av kommunens praksis og fylkesmannens vurdering	10
Tema 1: Utarbeider kommunen en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak ...	10
Beskrivelse av kommunens praksis.....	10
Fylkesmannens vurdering.....	11
Fylkesmannens konklusjon.....	14
Tema 2: Er planen individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltakeren	14
Beskrivelse av kommunens praksis.....	14
Fylkesmannens vurdering.....	15
Fylkesmannens konklusjon.....	18
Tema 3: Inneholder den individuelle planen programmets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet	19
Beskrivelse av kommunens praksis.....	19
Fylkesmannens vurdering.....	19
Fylkesmannens konklusjon.....	21
Tema 4: Tas den individuelle planen opp til ny vurdering jevnlig, og alltid ved vesentlige endringer i den enkeltes livssituasjon og ved forlengelse av introduksjonsprogrammet etter § 5	21
Beskrivelse av kommunens praksis.....	21
Fylkesmannens vurdering.....	22
Fylkesmannens konklusjon.....	24
Tema 5: Fastsettes vesentlige endringer i den individuelle planen ved enkeltvedtak	24
Beskrivelse av kommunens praksis.....	24
Fylkesmannens vurdering.....	24
Fylkesmannens konklusjon.....	25

5. Lovbrudd og merknader	26
6. Prosedyre ved påpekt lovbrudd.....	28
Vedlegg 1: Lovgrunnlaget for tilsynet	29
Vedlegg 2: Oversikt over dokumentasjon	42

1. Sammendrag

Fylkesmannen har gjennomført tilsyn med Narvik kommunes forvaltning av introduksjonsloven. Dette er en rapport som viser de funn vi gjorde av Narvik kommunes arbeid med individuell plan (IP) for deltakere i introduksjonsprogram.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har bestemt at individuell plan skal være nasjonalt tilsynsystema i perioden 2017-2020. Temaet er begrenset til introduksjonsloven § 6 og § 19 første ledd, individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram. Vi har i tilsynet kontrollert om Narvik kommune oppfyller de plikter som de er pålagt i lov eller i medhold av lov. Lovgrunnlaget er vedlagt i rapporten.

Kommuner som har deltakere i introduksjonsprogram skal utarbeide en individuell plan for deltakerne, jf. introduksjonsloven § 6 første ledd første punktum. Den individuelle planen skal være et verktøy for både kommunen og deltakeren. Den skal sikre planmessighet, kontinuitet og effektiv framdrift i kvalifiseringen. Planen skal bidra til å øke eierskapet, forutsigbarheten og motivasjonen for deltakeren.

Gjennom tilsynet fant vi at Narvik kommune ikke oppfyller alle lovkravene til individuell plan for deltakere som er i introduksjonsprogram. Den individuelle planen er ikke et aktivt dokument som er styrende for programmet til deltakerne.

Narvik kommune har rutiner for at nyankomne innvandrere i målgruppen tilbys introduksjonsprogram og at alle deltakere får utarbeidet en plan for programmet. Kommunen følger opp deltakerne gjennom introduksjonsprogrammet og har samtaler der programrådgiver, kontaktlærer og deltaker deltar. Tilsynet viser imidlertid at oppfølgingen av deltakerne har liten innvirkning på den individuelle planen. Planene som vi mottok i forbindelse med tilsynet er ikke brukt som en individualisert framdriftsplan som skal evalueres og justeres jevnlig for deltakeren. Vi ser også at enkelte deltakere mangler en individuell plan i samfunnskunnskap.

Det er et lovkrav at den individuelle planen skal fattes som et enkeltvedtak. Narvik kommune fatter enkeltvedtak, men vi ser at tidsperiode i vedtak og i individuell plan ikke stemmer overens. Videre ser vi at noen vedtak om rett er fattet etter fristen på tre måneder. Kommunen fatter første vedtak om introduksjonsprogram for en periode på ett år, noe som tyder på at det ikke er foretatt en individuell vurdering av behov for opplæring og kvalifisering. Vi ser også at planene er mangelfulle i den forstand at de innholdsmessig ikke oppfyller alle lovkrav.

Individuell plan er ikke et aktivt dokument i Narvik kommune. Formålet med å ha en plan blir dermed ikke oppfylt verken for deltakeren eller kommunen. Kommunen er ikke fornøyd med planen siden de opplever at malen er for omfattende og lite brukervennlig for deltakere og ansatte. De arbeider med å utarbeide en ny og mer hensiktsmessig mal som samtidig innfrir lovens krav.

2. Innledning

Denne rapporten er utarbeidet av Fylkesmannen i Nordland etter tilsyn med Narvik kommunes forvaltning av Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven). Tilsynet retter seg mot kommunen, jf. introduksjonsloven § 3 om kommunens ansvar.

Formålet med tilsynet

Introduksjonslovens formål er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet og deres økonomiske selvstendighet, jf. introduksjonsloven § 1. Det følger av rundskriv G-01/2016 at hovedformålet med loven er å legge til rette for at deltakerne i introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap kommer seg raskt i arbeid eller utdanning. Det er videre ett av lovens formål at de som deltar i programmet aktivt yter noe for å gjøre seg berettiget til introduksjonsstønad. Først og fremst til beste for seg selv, men også for samfunnet.

Hensikten med tilsyn er å sikre at kommunene har en praksis som er i samsvar med lov og forskrift som et bidrag til økt kvalitet i den kommunale tjenesteproduksjonen. Brudd på introduksjonsloven kan ha rettsikkerhetsmessige konsekvenser for deltakerne. Det kan også ha samfunnsøkonomiske konsekvenser gjennom forsinkelser i den enkeltes overgang til utdanning og arbeid. Forsinkelser kan føre til at det tar lengre tid før deltakeren blir økonomisk selvstendig.

Fylkesmannens tilsynshjemmel

Introduksjonsloven § 23 gir Fylkesmannen hjemmel til å føre tilsyn med kapitlene 2 til 4 A, § 27 a og § 25 a annet ledd. Det betyr at det kan føres tilsyn med:

- Introduksjonsprogram (§§ 2 - 7)
- Introduksjonsstønad (§§ 8 - 16)
- Opplæring i norsk og samfunnskunnskap (§§ 17 - 20)
- Nasjonalt introduksjonsregister - NIR (§ 25 tredje og fjerde ledd)

Tilsynet omfatter også forskrifter knyttet til disse lovbestemmelsene.

Forholdet til kommuneloven

Fylkesmannens tilsyn skal utføres etter reglene i Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) kapittel 30, jf. introduksjonsloven § 23 annet ledd.

Kommuneloven gir Fylkesmannen rett til å be om opplysninger, rett til innsyn i saksdokumenter og adgang til kommunale institusjoner eller andre som utfører oppgaver på vegne av kommunen. Videre kan Fylkesmannen gi pålegg om å rette forhold som er i strid med lov og/eller forskrift.

Før det gis pålegg skal kommunen få en rimelig frist til å rette forholdet. Når tjenester utføres av andre enn kommunen, skal krav om retting og eventuelle pålegg rettes til kommunen som er ansvarlig for introduksjonsprogrammet. Kommunen plikter å sørge for at tjenesten utføres i samsvar med lov og forskrift.

Fylkesmannens tilsyn er et lovlighetstilsyn, jf. kommuneloven § 30-2.

Forholdet til forvaltningsloven

Det følger av introduksjonsloven § 21 at forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i loven. I tillegg gjelder de ikke-lovfestede saksbehandlingsreglene her som ellers i forvaltningen, som for eksempel normen for god forvaltningsskikk, forsvarlig saksbehandling og veiledning og informasjon til deltakerne. Det er viktig å vite om en avgjørelse som tas etter introduksjonsloven er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven eller ikke. Grunnen er at mange av forvaltningslovens bestemmelser kun får anvendelse i saker om enkeltvedtak.

6

Begreper

Fylkesmannen bruker disse begrepene i vår konklusjon:

Lovbrudd er mangel på oppfyllelse av krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift.

Merknad er et kritikkverdig forhold som ikke omfattes av definisjonen for lovbrudd, men der tilsynet med utgangspunkt i krav fra myndighetene avdekker praksis som potensielt kan føre til lovbrudd.

Lovbrudd skal rettes, mens merknader er noe kommunen selv bør vurdere og rette opp uavhengig av de lovbrudd vi påpeker.

Om rapporten

Tilsynet er basert på gjennomgang av et utvalg deltakermapper, skriftlig dokumentasjon, intervjuer og deltakersamtaler. Derfor er konklusjonene i rapporten bare et uttrykk for hva man har sett gjennom den dokumentasjonen som forelå ved tilsynet og i forbindelse med intervju og deltakersamtaler. Rapporten sier heller ikke noe om kommunens forvaltning av introduksjonsordningen på andre områder enn de som er undersøkt.

Gjennomføring av tilsynet

Tilsynet er gjennomført som et stedlig tilsyn. Det stedlige tilsynet har vært gjort på bakgrunn av gjennomgang av deltakermapper og annen dokumentasjon mottatt fra Narvik kommune.

Tilsynet er gjennomført slik:

1. Skriftlig varsel fra Fylkesmannen til kommunen om åpning av tilsyn: 20.01.2020
2. Mottatt dokumentasjon fra kommunen: 17.02 og 20.02.2020
3. Stedlige samtaler/intervjuer av deltakere og personer som jobber med introduksjonsordningen: 11. og 12.03.2020

4. Foreløpig rapport: 22.04.2020
5. Skriftlig tilbakemelding fra kommunen på foreløpig rapport: 11.05.2020
6. Sluttmøte med gjennomgang av rapport: 19.05.2020
7. Endelig rapport: 19.05.2020
8. Kommunens frist for retting: 01.10.2020

Tema for tilsynet

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) fastsetter tilsynstema for de nasjonale tilsynene som embetene skal gjennomføre. Arbeid med tilsynstema på norskopplæringens område skjer i samarbeid med Kompetanse Norge. IMDi fastsetter tema for tilsyn for tre år av gangen.

IMDi har besluttet at tilsynstemaet for perioden 2017-2020 er individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram, jf. introduksjonsloven § 6 og § 19 første ledd.

Avgrensning av tilsynstemaet

Tilsynstemaet er individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram. Tilsynet omfatter både kravene til den individuelle planen for introduksjonsprogrammet i § 6 og kravene til den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap i § 19 første ledd og forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Den individuelle planen for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap skal inngå som en del av den individuelle planen for introduksjonsprogrammet.

Tilsynet omfatter ikke individuell plan for de som bare deltar i opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven §§ 17 og 18, og ikke har denne opplæringen som en del av et introduksjonsprogram. Tilsynet omfatter heller ikke deltakere som er med i forsøk med modulstrukturert forberedende voksenopplæring (FVO) i regi av Kompetanse Norge.

Tilsynet er videre avgrenset mot en nærmere vurdering av introduksjonsprogrammets innhold, dvs. hensiktsmessigheten av tiltakene som inngår i programmet. Tilsynet omfatter bare å kontrollere at de tre obligatoriske innholdselementene i § 4 tredje ledd er med i den individuelle planen. Det skal framgå når alle tiltakene i planen skal gjennomføres og hvem som er ansvarlig for å gjennomføre tiltakene, jf. § 6 annet ledd. I tillegg skal innholdet i den individuelle planen være begrunnet, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25. På denne måten kan vi avdekke i tilsynet om planen er individuelt tilpasset eller ikke.

I tilsynet skal Fylkesmannen kun kontrollere at kommunen utarbeider individuelle planer i tråd med lovkravene i § 6 og § 19 første ledd, forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere samt relevante krav i forvaltningsloven. Det betyr at tilsynet ikke omfatter vurderinger av kommunens prosess rundt utarbeidelsen av individuelle planer eller andre hensiktsmessighetsvurderinger som avhenger av kommunens skjønn.

Kontrollspørsmål

Tilsynet tar utgangspunkt i fem kontrollspørsmål som er utarbeidet av IMDi. Kontrollspørsmålene er utformet ut fra det lovkravet de er ment å kontrollere. Kontrollspørsmålene skal dekke alle de forhold som skal undersøkes gjennom tilsynet. Følgende kontrollspørsmål skal besvares i tilsynet:

1. Utarbeider kommunen en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak?
2. Er planen individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltakeren?
3. Inneholder den individuelle planen programmets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet?
4. Tas den individuelle planen opp til ny vurdering jevnlig, og alltid ved vesentlige endringer i den enkeltes livssituasjon og ved forlengelse av introduksjonsprogrammet etter § 5?
5. Fastsettes vesentlige endringer i den individuelle planen ved enkeltvedtak?

3. Kommunens organisering av arbeidet med introduksjonsloven

Bystyret i Narvik kommune vedtok i 2017 å slå sammen flyktningkontoret (intro bosetting i NAV) og Narvik voksenopplæring til en enhet, Integreringsenheten. Enhetsleder ble tilsatt 01.09.2017 mens Integreringsenheten formelt var etablert fra 01.01.2018. I august 2019 ble Integreringsenheten samlokalisert i Havnenes Hus i Narvik. Integreringsenheten har ansvar for bosetting, introduksjonsprogram og utbetaling av introduksjonsstønad og hadde på tilsynstidspunktet 25 ansatte. Fra 01.01.2020 ble tidligere Ballangen kommune, heretter omtalt kun som Ballangen, og deler av Tysfjord innlemmet i nye Narvik kommune. Det innebærer at voksenopplæringen i Ballangen med sine to ansatte er del av Integreringsenheten i Narvik fra 01.01.2020, men lokalisert i Ballangen fram til 14. april 2020. Etter denne tid har de to ansatte sitt arbeidssted ved Havnens hus i Narvik. Tilsynet viser at introduksjonsordningen har vært praktisert noe ulikt i Ballangen og Narvik. Narvik kommune har valgt å utsette arbeidet med å få en enhetlig praksis til alle ansatte er samlet ved Integreringsenheten i Narvik. Tidligere Tysfjord kommune har ikke bosatte som er i introduksjonsprogram. Deltakere som bor i Ballangen får sitt introduksjonstilbud ved Integreringsenheten i Narvik.

Integreringsenheten i Narvik kommune er organisatorisk plassert under kommunalråd for helse og velferd. Kommunalråden er direkte innplassert under rådmannen. Integreringsenheten ledes av et lederteam som består av enhetsleder og rektor for voksenopplæringen. Enhetsleder er øverste leder med arbeidsgiveransvar for ansatte i Integreringsenheten, inkl. sykefraværsoppfølging og medarbeidersamtaler. Rektor har ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for deltakere i introduksjonsprogram. Enhetsleder og rektor ved voksenopplæringen har felles kontor og arbeider tett i team. Enhetsleder og rektor har faste ukentlige møter for å utvikle Integreringsenheten og få til et godt samarbeid til beste for deltakerne.

Integreringsenheten samarbeider med blant annet NAV, Karrieresenteret, OPUS og Ressursteamet i Narvik når det gjelder deltakernes introduksjonsprogram. NAV har

tiltaksordninger som for eksempel lønnstilskudd og sørger for vurdering av deltakeres arbeidsevne. Karrieresenteret har ansvar for karriereveiledning, hjelp til å få godkjent vitnemål og sørger for realkompetansevurdering for deltakerne. OPUS er samarbeidspartner når det gjelder modulbaserte læreplaner i videregående skole og i kombinasjonsforsøket. Ressursteamet bidrar med familieveiledning av nylig bosatte flyktninger.

Narvik kommune mottar hvert år anmodning om bosetting av flyktninger i kommunen fra IMDi. Kommunen blir bedt om å bosette flyktninger som enten er i mottak eller flyktninger som kommer direkte fra flyktningleir. Kommunen fatter beslutning om bosetting på bakgrunn av politiske vedtak i kommunen. Det er enhetsleder for Integreringsenheten som har delegert ansvar for å fatte vedtak om bosetting, noe som også innbefatter å fastsette bosettingsdato.

Før bosetting har Integreringsenheten forberedende møter. Bosetting av flyktninger forgår i flere faser der miljøterapeut, boligveileder og programrådgiver samarbeider. Blant annet har de møter mellom programrådgivere, miljøterapeut og enhetsleder der kommunen fastsetter hvem som skal være programrådgiver(-e) for den som skal bosettes. Ifølge kommunens redegjørelse er enhetsleder ansvarlig for å kalle inn til forberedende møte med programrådgiver(-e) og miljøterapeut når en flyktning bosettes i Narvik kommune. Kommunen kartlegger også hvilke andre enheter i kommunen som vil bli involvert i forbindelse med bosettingen, bl.a. NAV, fastleger, helsesykepleiere og vaksinasjonsenhet. Deretter blir de ulike praktiske gjøremål i forkant av bosettingen iverksatt.

Kartlegging for å vurdere den enkeltes behov for opplæring og grunnleggende kvalifisering, foregår i flere faser. Kommunen bygger sin videre kartlegging på den informasjon de har mottatt fra IMDi eller fra (integrerings-) mottak. Kartleggingsarbeidet skal følges av tilbud om karriereveiledning, noe Karrieresenteret i Narvik skal bistå med. Målet med kommunens kartlegging skal først og fremst være å lage et målrettet og individuelt tilpasset kvalifiseringsløp som deretter nedfelles i deltakerens individuelle plan. Kvalifiseringsløpet skal føre til at deltakeren kommer i ordinært arbeid eller utdanning og utarbeides i samråd med deltaker.

Narvik kommune har valgt å bruke programmet Visma som arbeidsplattform, dvs. Visma intro bosetting og Visma voksenopplæring. De har påbegynt et arbeid for å utarbeide en ny mal for individuell plan i Visma. Den nye planen var ikke klar på tilsynstidspunktet og derfor ikke en del av tilsynet. Tilsynet er avgrenset til den individuelle planen som var i bruk på tilsynstidspunktet og som Fylkesmannen fikk tilsendt som del av deltakermapper.

Integreringsenheten har tilsatt en egen praksiskoordinator som har ansvar for tilbud om språk- og arbeidstrening. På forespørsel fra programrådgiver skal praksiskoordinator skaffe til veie praksisplass for deltaker. Praksiskoordinator, programrådgiver og kontaktlærer skal sammen sette rammer og mål for praksis. Praksis for deltakerne i Narvik kommune skal være en arena for språktrening, arbeidstrening, bli kjent med lover og regler i arbeidslivet og i tillegg etablere nettverk og relasjoner.

Narvik kommune er fra 01.08.2019 med i forsøk med modulstrukturert forberedende voksenopplæring (FVO) i regi av Kompetanse Norge. Kompetanse Norge har fått sitt oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. FVO-forsøket er på grunnskolenivå. De nye modulstrukturerte læreplaner prøves ut i et forsøk der Narvik kommune er med i fase 2. Målgruppen er voksne som har rett etter opplæringsloven og/eller introduksjonsloven. I tillegg omfattes opplæringstiltak i regi av NAV. Kommunen har derfor både deltakere under videregående nivå som bruker tradisjonell læreplan og som bruker modulstrukturert læreplan.

4. Beskrivelse av kommunens praksis og fylkesmannens vurdering

10

Tema 1: Utarbeider kommunen en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak

Beskrivelse av kommunens praksis

På tilsynstidspunktet var ikke Ballangen og Narvik kommune samlokalisert og hadde heller ikke ens praksis for tilbudet til deltakere i introduksjonsprogram. Arbeidet var i tidlig startfase, men hvilken praksis som skal gjelde framover var ikke avklart og felles praksis var ikke etablert. Siden Ballangen nå tilhører Narvik kommune vil også Narvik stå ansvarlig for tilbudet deltakere i Ballangen får.

I Narvik kommune er utarbeidelse av individuell plan programrådgivers oppgave. Tidligere år har kontaktlærer tatt seg av utarbeidelsen, men kommunen har kommet fram til at programrådgiver har best forutsetning for å ta seg av dette. I Ballangen har fagveileder ansvar for utforming av individuell plan.

Programrådgiver har ansvar for å følge opp deltakernes plan og overgangen til arbeid eller utdanning. I tillegg har programrådgiver ansvar for at andre aktører som f.eks. helsesektoren og NAV samarbeider om tilbudet til deltakerne. Det framkommer av intervjuer at Narvik har etablert et satsingsområde innenfor individuell plan som de kaller prosjekt IP. Målet med prosjektet er at deltakerne skal ha eierskap til sin individuelle plan og sitt introduksjonsprogram. Kommunen vektlegger spesielt å forklare individuell plan for deltakerne og hva det innebærer å ha mål for sitt program.

Miljøterapeut ved Integreringsenheten har ansvar for å innkalle til første samtale etter bosetting mellom programrådgiver og deltaker. Kontaktlærer er ikke med i dette første møtet. Ifølge dokumentasjon og intervjuer er det programrådgiver som informerer deltakere om innholdet i individuell plan og hva som er hensikten med den. Programrådgiver tar utgangspunkt i det som foreligger av kartlegging og foretar videre kartlegging av deltakeren. Under kartleggingssamtalen benytter programrådgiver et kartleggingsskjema utviklet av Kompetanse Norge som verktøy. Skjemaet fulgte som vedlegg til kommunens dokumentasjon i forbindelse med tilsynet. Deretter skal programrådgiver utarbeide et forslag til individuell plan.

Rektor ved Integreringsenheten har ansvar for kartlegging av kunnskaper og ferdigheter i norsk og samfunnskunnskap. Programrådgiver og kontaktlærer har ifølge intervjuer jevnlig møter der

de blant annet diskuterer hvilket nivå deltakerne er på og mål for opplæring i norsk. Det er imidlertid programrådgiver som har ansvar for å sette mål for norskopplæringen og sørge for at dette inngår i deltakernes plan for introduksjonsprogrammet. Ifølge tilsynet har samarbeidet om hvem som skal gjøre hva og hvordan det skal gjøres vært utfordrende, men kommunen mener at det stadig blir bedre. Ifølge mottatt dokumentasjon skal programrådgiver innkalle til samtale der programrådgiver, kontaktlærer og deltaker deltar. Denne samtalen skal foretas underveis i deltakernes introduksjonsprogram og minimum hver sjettede måned. I samtalen skal deltakerens mål og framgang i programmet vurderes og individuell plan revideres.

Når første utkast til individuell plan er klar, får deltakerne planen til gjennomsyn og evaluering. Dersom kartlegging er klar ved tildeling av programmet skal individuell plan foreligge så raskt som mulig, men senest innen tre måneder. Deltakere som kommer fra integreringsmottak har som regel blitt kartlagt noe på forhånd og det går derfor raskere å få utarbeidet individuell plan.

Narvik kommune fatter vedtak om introduksjonsprogram for ett år av gangen. Deltakernes individuelle plan fastsettes for hele perioden på to år som deltakeren har rett til å være i introduksjonsprogram.

Innholdet i den individuelle planen skal begrunnes slik at deltaker forstår innholdet, bakgrunnen for valg av tiltak og har reell mulighet for å klage. I Narvik kommune er det programrådgiver som har ansvar for å begrunne introduksjonsprogrammet.

Fylkesmannens vurdering

Utarbeidelse av individuell plan i Narvik kommune er programrådgivers oppgave. Ved første samtale etter bosetting i Narvik kommune deltar programrådgiver og deltaker. Det er bekreftet i tilsynet at deltakerne har samtale med sin programrådgiver like etter bosetting og i forbindelse med utforming av individuell plan. Deretter skal programrådgiver utarbeide et forslag til individuell plan. Programrådgiver har ansvar for å sette mål for norskopplæringen og sørge for at dette inngår i deltakernes plan for introduksjonsprogrammet.

I Ballangen samarbeider fagleder og kontaktlærer om å kartlegge deltakerne, mens kontaktlærer har ansvar for å fastsette mål for opplæring i norsk. Vi ser at det er ulik praksis i Ballangen og Narvik på dette området. Narvik bør sørge for at det er lik praksis og at alle ansatte er kjent med rutinene som gjelder. Vårt hovedinntrykk ved intervjuer er likevel at de som er ansvarlig for introduksjonsprogrammet samarbeider med de som er ansvarlig for opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Tilsynet viser at programrådgivere i kommunen ikke kjenner til innholdet i FVO. Samtidig har de ansvar for utarbeidelse av individuell plan. Vi vil derfor bemerke at siden Narvik har innført FVO for mange av sine deltakere bør de sikre at også programrådgivere har god kjennskap til FVO. Det er viktig å sikre at alle har kunnskap om og forståelse for innholdet for å legge til rette for godt samarbeid mellom programrådgivere og kontaktlærere.

Introduksjonsloven stiller krav om at plan for opplæring i norsk og samfunnskap skal inngå som del av den individuelle planen for introduksjonsprogrammet. Planen skal inneholde en beskrivelse av opplæringen på 550 timer norsk og 50 timer samfunnskunnskap. Videre skal den inneholde mål, dvs. hovedmål og delmål, og tiltak for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. I dokumentasjonen vi mottok i tilsynet benyttet Narvik IMDis mal for individuell plan. Planen inneholder også plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Narvik oppfyller dermed lovens krav om en skriftlig individuell plan som er samlet til et helhetlig dokument.

Tilsynet viser at Narvik kommune fatter vedtak om introduksjonsprogram for ett år av gangen for alle deltakere, uavhengig av hva de individuelle behovene er. Deltakernes individuelle plan fastsettes i de fleste tilfeller for hele perioden på to år som deltakeren har rett til å være i introduksjonsprogram. Vi vil bemerke at det ikke kan regnes som en individuell vurdering når alle deltakere har samme tidsrom for sine vedtak. I tillegg bør kommunens vedtak om introduksjonsprogram og starttidspunkt og varighet av individuell plan stemme overens.

Flere av de individuelle planene vi har mottatt er ikke daterte. Vi ser imidlertid at startdato på introduksjonsprogrammet i deltakers individuelle plan er innen tre måneder etter bosetting. De fleste enkeltvedtak vi har mottatt er innvilget for ett år av gangen, selv om deres individuelle plan gjelder for to år. Vi ser også at noen enkeltvedtak er fattet etter fristen på tre måneder. Videre ser vi enkeltvedtak som er gitt tilbakevirkende kraft og fattet lenge etter at deltaker har startet i sitt introduksjonsprogram. Fylkesmannen vil derfor bemerke at Narvik kommune må sørge for at det framgår av enkeltvedtak når deltakeren har startet sitt introduksjonsprogram. I tillegg må kommunen sørge for at det framgår tydelig av deltakerens plan når planen gjelder fra.

Ved at flere av de individuelle planene ikke er datert er det vanskelig for Fylkesmannen tydelig å se at disse planene er utformet innen tre måneder fra deltakeren var bosatt eller krav om deltakelse var fremsatt. I tilsynet bekreftet kommunen at individuell plan blir utarbeidet innen tre måneder og at det beror på svikt i rutiner at det ikke kommer klart fram av dokumentasjonen. Fylkesmannen finner det derfor som sannsynliggjort at lovens krav er oppfylt. Individuell plan blir utarbeidet innen tre måneder etter bosetting i kommunen eller etter at krav om deltakelse er fremsatt.

Når det gjelder Ballangen så kan vi ikke se at noen av de individuelle planene vi har mottatt er daterte og det er derfor ikke mulig å si når de er utarbeidet. Det bekreftes i forbindelse med intervjuene at deltakere får individuell plan innen tre måneder, men at de benytter en egen plan som er utarbeidet i Ballangen. Vi har ikke sett vedtak om introduksjonsprogram fra Ballangen og kan derfor ikke ta stilling til det i tilsynet. Vi vil derfor bemerke at Narvik må sikre at det er lik praksis for alle ansatte og dermed for alle deltakere i hele kommunen.

Deltakerne har samtale med sin programrådgiver like etter bosetting og i forbindelse med utforming av individuell plan. Det framgår ikke av dokumentasjon om deltakerne blir underrettet så snart som mulig om fastsettelse av den individuelle planen. Opplysninger i forbindelse med tilsynet viser imidlertid at deltakeren får planen etter den er utarbeidet. Vår vurdering er derfor at kommunen så snart som mulig må gi deltakeren skriftlig underretning om fastsettelsen av den individuelle planen.

Kommunen skal begrunne innholdet i den individuelle planen slik at deltaker forstår innholdet, bakgrunnen for valg av tiltak og har reell mulighet for å klage. I Narvik kommune er det programrådgiver som har ansvar for å begrunne introduksjonsprogrammet. Vi ser at begrunnelsene varierer mye. Noen er godt og utfyllende begrunnet, mens andre er vage. Tilsynet skal ikke vurdere kvaliteten på introduksjonstilbudet, men vi vil anbefale kommunen å arbeide med en felles forståelse av hva som bør stå i begrunnelsen for introduksjonsprogrammet. Siden alle individuelle planer er begrunnet, finner vi at Narvik kommune oppfylder lovens krav til begrunnelse av introduksjonsprogrammet.

Plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal inngå som del av den individuelle planen. Planen skal blant annet inneholde en beskrivelse av opplæringen på 550 timer norsk og 50 timer samfunnskunnskap, med bl.a. mål, tiltak og antall timer. De fleste planene vi fikk tilsendt i forbindelse med tilsynet hadde plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap med både mål og tiltak. Tilsynet viser imidlertid at enkelte deltakere har oppført 0 timer i samfunnskunnskap i sin plan, ikke 50 timer slik det skal være. Narvik kommune begrunner dette med at deltakere får sine timer i samfunnskunnskap dekket gjennom samfunnsfag i FVO. Kommunen har imidlertid ikke kunnet vise til hvordan kompetansemålene i FVO erstatter kompetansemål i samfunnskunnskap. Det virker som kommunen har tatt det for gitt uten å undersøke om det faktisk er tilfelle. Vi finner det ikke sannsynliggjort at Narvik kommune har et tilbud om 50 timer i samfunnskunnskap for alle deltakere i introduksjonsprogram. Narvik kommune må derfor sikre at pliktige timer i samfunnskunnskap fremkommer av individuell plan for alle deltakere. Når samfunnskunnskap ikke inngår i alle individuelle planer, kan vi heller ikke se at kravet om at plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap inngår som del av den individuelle planen for hele introduksjonsprogrammet.

I deltakernes individuelle plan skal det fremgå hva som er hjemmelen for planen. Hjemmel for individuell plan finner vi i introduksjonsloven § 6 og § 19 første ledd. Individuell plan er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven og deltaker skal derfor også informeres om retten til å klage på vedtaket og fremgangsmåten ved en eventuell klage. IMDis mal oppfylder lovkravene i Introduksjonsloven § 6 om individuell plan og § 19 første ledd om gjennomføring av opplæring i norsk og samfunnskunnskap. IMDis mal har også med opplysninger om deltakerens rett til å klage på innholdet i sin individuelle plan og fremgangsmåten ved en eventuell klage.

Siden Narvik har tatt utgangspunkt i IMDis mal og sørget for å ha med innholdet i og samtidig viser til introduksjonsloven § 6 og § 19 første ledd i sin plan, er lovkravet oppfylt. Narvik kommune har også sørget for å ha med informasjon om klagerett etter introduksjonsloven § 22 og forvaltningsloven § 28 i sin mal for individuell plan.

Fylkesmannens konklusjon

Narvik kommune utarbeider en skriftlig individuell plan som er samlet til ett helhetlig dokument. Kommunen utarbeider en individuell plan som oppfyller minstekravene i loven innen tre måneder etter bosetting i kommunen eller etter at krav om deltakelse ble framsatt.

De som er ansvarlig for introduksjonsprogrammet i kommunen samarbeider med de som er ansvarlige for norskopplæringen. Innholdet i den individuelle planen er begrunnet.

Narvik kommune viser til introduksjonsloven § 6 og § 19 første ledd i deltakernes individuelle plan. Kommunen gir deltakeren så snart som mulig skriftlig underretning om fastsettelsen av den individuelle planen. I underretningen viser kommunen også til klageadgang, klagefrist, klageinstans, den nærmere framgangsmåte ved klage og retten til å se sakens dokumenter.

Den individuelle planen for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap inngår ikke som en del av den individuelle planen for hele introduksjonsprogrammet.

Tema 2: Er planen individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltakeren

Beskrivelse av kommunens praksis

Narvik kommune har skriftlige rutiner for kartlegging av deltakerne, se vår beskrivelse under tema 1. Dette er beskrevet i en rutine som de kaller bosetting- og ansvarsfordelingsdokument og kvalitetssystem for Integreringsenheten. Rutinen fulgte som vedlegg til kommunens dokumentasjon i forbindelse med tilsynet. I denne rutinen beskriver Narvik kommune hvordan og hva kommunen kartlegger. Kommunen har i intervju forklart at Introduksjonsenheten kartlegger medbrakt kompetanse og opplæringsbehov, og deltakerens ønsker og mål for programmet, før deltakerne starter på introduksjonsprogrammet. I kommunens dokumentasjon fremkommer det at målet med kartleggingsarbeidet til deltakerne er å sikre at innhold og tiltak i den individuelle planen bygger på deltakerens forutsetninger og muligheter for måloppnåelse. Narvik kommune beskriver at planen skal være forutsigbar og bidra til motivasjon for det utdannings- eller arbeidsrettede løpet deltakeren skal gjennomføre.

Som nevnt under tema 1 er det programrådgiver som koordinerer og innkaller aktuelle aktører til kartleggingssamtalene. Programrådgiver kartlegger kompetanse mens rektor kartlegger opplæringsbehovet til deltakerne. Etter kartlegging av kompetanse og opplæringsbehov har programrådgiver og rektor en samtale der de avgjør hvilke spor/modul deltakeren skal starte i. Introduksjonsenheten bruker kartleggingsverktøy som Kompetanse Norge har utviklet. Etter kartleggingene fra Integreringsenheten oversendes kartleggingsskjema og individuell plan til NAV Narvik, jf. samarbeidsavtalen mellom kommunen og NAV. NAV deltar sammen med Integreringsenheten med å gi informasjon om arbeidslivet, arbeidsmarkedet og tjenester NAV kan formidle til den enkelte deltaker som tiltak i introduksjonsprogrammet.

I kommunens rutinebeskrivelse for individuell plan fremkommer det at deltakerne får veiledning om hva den individuelle planen er og hva som er formålet med planen. Gjennom intervju har kommunen redegjort for at de gir veiledning om individuell plan i første samtale som

programrådgiver har med deltakeren. Veiledning om planen gjentas med jevne mellomrom i løpet av programtiden.

Kommunen har i intervju forklart at de vurderer om det er nødvendig å bruke tolk ved samtale med deltakerne. Kommunen oppgir at det alltid brukes tolk i den første samtalen når deltakeren starter introduksjonsprogrammet. Kommunen bruker telefontolker fra tolkefirmaet Noricom.

I kommunens skriftlige rutine beskriver de hvordan de skal skille mellom mål som ligger innenfor rammen av introduksjonsprogrammet, og mål som ligger lengre frem i tid. Deltakernes individuelle plan skal inneholde nevnte mål. Langsiktige mål utenfor programmet er ofte formulert som ønsker og motivasjon som deltakeren selv har uten at det nødvendigvis har noen sammenheng med mål med introduksjonsprogrammet.

De tilsendte individuelle planene fra Narvik kommune viser mål i norsk, men ikke mål i samfunnskunnskap. Hovedmålene i norsk er f.eks. sluttnivåene A1, A2, B1 og B2 for muntlig og skriftlig. Nivåene er hentet fra Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

Kommunen har i intervju forklart at de ikke har opplevd at det har oppstått uenighet om innholdet i individuell plan. Kommunen opplyser at de har tett oppfølging av deltakerne, og bruker tid på å veilede slik at det er enighet om innholdet i planen.

Fylkesmannens vurdering

Den individuelle planen skal utformes på bakgrunn av deltakers opplæringsbehov og hvilke tiltak deltakeren kan nyttiggjøre seg, jf. introduksjonsloven § 6 første ledd annet punktum. Kommunen skal utarbeide individuell plan i samråd med deltakeren, jf. introduksjonsloven § 6 fjerde ledd. Kartleggingen skal skje i to faser og har to ulike formål. Den ene kartleggingen er for å vurdere om deltakeren har behov for grunnleggende kvalifisering, og dermed rett og plikt til introduksjonsprogram etter introduksjonsloven § 2. Den andre er en mer detaljert og grundig kartlegging som skal danne grunnlaget for utarbeidelsen av deltakerens individuelle plan etter § 6 og § 19 første ledd. Dette sikrer at nyankomne innvandrere i målgruppa blir tilbudt introduksjonsprogram.

Som beskrevet i tema 1 kartlegger Narvik kommune deltakerens kompetanse og opplæringsbehov i to deler. Programrådgiver i Integreringsenheten innkaller deltakeren til samtale og kartlegging av kompetanse deltaker har med seg. Rektor kartlegger opplæringsbehovet til deltaker. Kartleggingen av opplæringsbehovet kommer imidlertid mindre tydelig frem i den individuelle planen. Gjennom intervju er vi blitt kjent med at kontaktlærer gjør flere kartlegginger når deltakeren har startet i programmet, for å sikre at deltaker er plassert i rett modul/spor. Ut fra dokumentasjon vi har fått tilsendt i forbindelse med tilsynet har Integreringsenheten skriftlige rutiner og kvalitetssystemer der kartleggingen er et av elementene. Det framkom ikke tydelig av tilsynet at alle ansatte visste hvem som hadde ansvaret for de ulike delene i kartleggingen. Fylkesmannen anbefaler kommunen at det sikres at alle ansatte kjenner til og bruker de skriftlige rutinene kommunen har. Fylkesmannen vurderer at kommunen følger lovens minstekrav når de kartlegger deltakerens kompetanse og opplæringsbehov.

For at medvirkningen til deltakerne skal være reell og konstruktiv, må Narvik kommune sørge for at deltakeren får informasjon og veiledning om hva den individuelle planen er, og formålet med planen. Kommunen har veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11, og utrednings- og informasjonsplikt etter forvaltningsloven § 17.

Programrådgiverne oppgir at de informerer og veileder deltakerne om hva den individuelle planen er og hva som er hensikten med planen. Deltakersamtalene bekrefter at de kjenner til den individuelle planen og at programrådgiver samtaler om planen med jevne mellomrom i programtiden. I samtale med deltakerne bekreftet deltakerne at de var med i utarbeidelse av den individuelle planen. Fylkesmannen vurderer at kommunen gir deltakerne veiledning om hva den individuelle planen er, og hva som er formålet med den. Planen utarbeides i samarbeid med deltakeren.

I kartleggingssamtalene skal kommunene vurdere behovet for bruk av tolk. Dette er for å sikre at deltakeren får med seg informasjon og for å sikre tilstrekkelig medvirkning. Dersom det er behov for tolk skal kommunen benytte kvalifisert tolk slik at det sikres reell brukermedvirkning.

Narvik kommune bekrefter i samtale at de alltid bruker tolk i den første samtalen med deltakeren. Det brukes lite tolking lengre ut i programtiden, noe som kom tydelig frem i samtalene med deltakerne. I de planene vi fikk tilsendt er det som regel krysset av for «nei» i feltet om tolk, samtidig som det er krysset for at deltaker ikke behersker engelsk godt. Fylkesmannen vil bemerke at det er synliggjort i samtale med deltakere at det alltid brukes tolk i starten av programtiden. Narvik kommune bør i slike tilfeller sørge for å krysse av for behov for tolk slik at de individuelle planene er i samsvar med det kommunen gjør i praksis. Fylkesmannen vurderer likevel at det er synliggjort at Narvik kommune i hvert tilfelle vurderer behovet for tolk og at kommunen benytter seg av kvalifiserte tolker.

På bakgrunn av kartleggingen som gjøres av Integreringsenheten skal deltakerens mål med introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap fastsettes. Deltakerens mål skal fremgå av den individuelle planen. Deltakerens mål vil være bakgrunnen for valg av hvilke tiltak som skal inngå i programmet, og for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Det skal skilles tydelig mellom mål som ligger innenfor rammen av introduksjonsprogrammet og de mål som ligger lengre frem i tid. Den individuelle planen skal angi både hovedmål og delmål. Det skal fremgå av planen hvilken fremdrift som er forventet for å nå de ulike målene.

De planene vi har fått tilsendt i tilsynet, inneholder mål som ligger lengre frem i tid, og innenfor rammen av introduksjonsprogrammet for deltakerne. De langsiktige målene i planene er som nevnt i beskrivelsen av kommunens praksis som regel deltakernes ønsker når det gjelder yrke og utdanningsmål, noen av planene har formålet med introduksjonsprogrammet som et langsiktig mål. Vi ser at hovedmålene for rammen av introduksjonsprogrammet ofte er generelle som å kvalifisere seg til grunnskole, lære seg norsk, bestå nivå A2, bli lokalkjent eller å få jobb. Fylkesmannen vil poengtere at noen av de individuelle mål kan bli for generelle og at formålet med introduksjonsprogrammet ikke kan brukes som et individuelt mål.

Planene er utfylt med både hovedmål og delmål for introduksjonsprogrammet. Noen av planene vi har fått tilsendt har få delmål, som bare «norsk-kurs». Mens andre planer har delmål som ligger utenfor programmet, som «bli lokal kjent» og «svømming». Noen av delmålene er ikke mål, men ulike tiltak for å nå et mål, som «være aktiv muntlig i timene». Narvik kommune bruker arbeidspraksis som tiltak for både språkerfaring og arbeidserfaring. Hvor deltakerne har sin arbeidspraksis, kommer tydelig frem i planene. Som delmål i norsk er det satt opp mer spesifikke mål i de fleste planene. Av de innsendte planene, ser vi at fremdriften som er forventet i de ulike målene kommer fram.

Tilsynet viser at kommunen skiller mellom mål som ligger utenfor programtiden, og mål som ligger innenfor rammen av programmet. Planen inneholder både hovedmål og delmål, og planen viser hvilken fremdrift som er forventet av de ulike målene. Fylkesmannens vurdering er derfor at det er synliggjort at kommunen oppfyller lovens minstekrav på disse punktene.

Det følger av forskrift om lærerplan i norsk og samfunnskunnskap at den individuelle planen for opplæringen skal angi mål for opplæringen og antall timer som tildeles. Målene for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap skal fastsettes i samsvar med nivå, kompetansemål og emner som er beskrevet i lærerplanen. Disse målene skal fremgå av den individuelle planen. Gjennom norskopplæringen skal deltakeren kunne nå et ferdighetsnivå i norsk som setter deltakeren i stand til å bruke, eller bygge videre på sin kompetanse i utdanning eller arbeid.

Deltakerens individuelle mål med introduksjonsprogrammet skal være i samsvar med introduksjonslovens formål og siktemålene i § 4 første ledd. Kommunen kan ikke velge å ha færre eller andre mål for programmet enn de som er fastsatt i § 4 første ledd, grunnleggende ferdigheter i norsk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv og tiltak som forbereder for deltakelse i yrkeslivet.

I de innsendte planene vi har fått fra kommunen ser vi at planene inneholder mål for norskopplæringen. Videre knyttes de ulike målene opp mot senere yrke eller utdanning. Vi vurderer derfor at målene i deltakerens individuelle plan er i samsvar med lovens formål når det gjelder grunnleggende ferdigheter i norsk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv og tiltak som forbereder for deltakelse i yrkeslivet.

Målene for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap skal fastsettes i samsvar med nivå, kompetansemål og emner som beskrevet i læreplanen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Disse målene skal fremgå av den individuelle planen.

Ingen av deltakerne har mål i samfunnskunnskap bortsett fra en oppsummering som «50t samfunnsfag med prøve i (språket) og temakurs i samfunnsfag på norsk». I samtalen viser voksenopplæringen til at samfunnskunnskap dekkes opp gjennom samfunnsfaget i FVO. Her må kommunen kunne vise til kompetansemålene i samfunnsfag og norsk som sikrer at samfunnskunnskap 50 timer som deltaker har krav på blir gjennomført.

Målene i norsk er i de individuelle planene fastsatt i samsvar med nivå etter Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Kompetansemål og emner kommer derimot ikke fram. Fylkesmannens vurdering er at oppdeling av delmålene i ulike språkferdigheter (lytte, snakke, samtale, lese og skrive) med tilhørende kompetansemål, vil gjøre det enklere for deltakeren å forstå hva som forventes. Dette vil også gjøre norskopplæringsplanen mer anvendelig og konkret for lærerne ved voksenopplæringen.

Fylkesmannen vurderer at målene for opplæring i norsk er fastsatt i samsvar med nivå, kompetansemål og emner som beskrevet i forskriften om lærerplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, men ikke når det gjelder målene for samfunnskunnskap.

I de tilfeller hvor det er uenighet mellom deltakeren og kommunen, er det kommunen som treffer beslutningen om planens innhold. Lovens krav om samarbeid med den enkelte deltaker, innebærer ikke at deltakeren kan stoppe prosessen med utarbeidelse av den individuelle planen. Kommunens beslutning må i slike tilfeller bygge på en god begrunnelse og dokumentasjon.

Tilsynet har ikke sett eksempler på planer fra Narvik kommune der deltaker og kommunen er uenig i innholdet i den individuelle planen. Kommunen oppgir at de ikke har opplevd at deltaker har vært uenig i innholdet i planen. Fylkesmannen har derfor ikke grunnlag for å vurdere hvordan kommunen begrunner og dokumenterer sin beslutning i de tilfeller der kommune og deltaker er uenig i innholdet.

Fylkesmannens konklusjon

Kommunen gjennomfører kartlegging av deltakerens kompetanse og opplæringsbehov.

Kommunen gir deltakeren veiledning om hva den individuelle planen er og hva som er formålet med planen. Planen er utarbeidet i samråd med deltaker.

Kommunen vurderer i hvert enkelt tilfelle bruk av tolk. Dersom det er behov for det benytter kommunen kvalifisert tolk.

Deltakerens mål fremgår av den individuelle planen. Kommunen skiller mellom mål som ligger innenfor rammen av introduksjonsprogrammet og mål som ligger lengre fram i tid. Planen inneholder både hovedmål og delmål og viser hvilken fremdrift som er forventet for de ulike målene.

Kommunen begrunner og dokumenterer sin beslutning om innholdet i den individuelle planen dersom kommunene og deltakeren er uenig om innholdet.

Målene i deltakerens individuelle plan er i samsvar med introduksjonslovens formål og siktemålene i § 4 første ledd når det gjelder grunnleggende ferdigheter i norsk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv og forberedelse for deltakelse i yrkeslivet.

Målene for opplæring i norsk er fastsatt i samsvar med nivå, kompetansemål og emner som beskrevet i forskrift om lærerplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Målene for opplæring i samfunnskunnskap er ikke fastsatt i samsvar med nivå, kompetansemål og emner som beskrevet i forskrift om lærerplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

Tema 3: Inneholder den individuelle planen programmets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet

Beskrivelse av kommunens praksis

Kommunen har i intervju og ved dokumentasjon forklart at de ved oppstart av introduksjonsprogrammet fører inn programmets start- og sluttdato i deltakerens individuelle plan. Som nevnt under tema 1 fatter Narvik kommune vedtak om introduksjonsprogram for ett år av gangen. Deltakernes individuelle plan fastsettes for hele perioden på to år som deltakeren har rett til å være i introduksjonsprogram. Dette bekreftes også i intervjuene. De tre obligatoriske innholdselementene norskopplæring og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet skal være med i planene.

Gjennom intervju beskriver Narvik kommune at det skal fremgå av de individuelle planene når tiltakene til deltakeren skal gjennomføres. Kommunen har i intervju forklart at de arbeider tett med bedrifter og organisasjoner i Narvik for å få til gode tiltak og arbeidspraksis for deltakerne.

Det skal fremgå av den individuelle planen hvem som har ansvaret for gjennomføring av de ulike tiltakene. I de planene vi har fått tilsendt fra Narvik kommune er det redegjort for hvem som har ansvaret for gjennomføring av tiltak til deltakerne. Det kommer frem om det f.eks. er Integreringsenheten, eller eksempelvis NAV, som har ansvaret for å gjennomføre tiltakene deltakeren skal delta på. I enkelte planer står deltakeren selv oppført som ansvarlig for gjennomføring av tiltak.

I deltakernes individuelle plan skal det fremgå hvordan deltakeren skal få gjennomført pliktig opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven § 17 innenfor rammen av programmet. Gjennom de tilsendte planene beskriver de i noen grad hvordan deltakerne skal gjennomføre pliktige timer i norsk og samfunnskunnskap. I andre planer er dette ikke beskrevet.

Fylkesmannens vurdering

De individuelle planene skal minimum inneholde programmets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet, jf. introduksjonsloven § 6 annet ledd. Kommunen skal fastsette programmets varighet individuelt. Det er store variasjoner i nyankomne innvandreres arbeidserfaring og utdanning, og det er viktig at kommunen i størst mulig grad benytter den fleksibiliteten som loven gir når det gjelder individuell tilrettelegging. Dette gjelder både programmets lengde og innhold.

De individuelle planene vi har mottatt fra Narvik kommune har med programmets start og varighet. Enkelte av deltakerne har to individuelle planer datert med samme dato, men innholdet i planene er ulikt. Tilsynet viser at Narvik kommune fatter vedtak om introduksjonsprogram for ett år av gangen for alle deltakere, uavhengig av hva de individuelle behovene er. Enkelte av planene er fastsatt for en programperiode på to år, andre følger vedtaket på et år. En del av tiltakene i planen er satt gjennomført utover tiden for vedtaket. Vi vil bemerke at det ikke kan regnes som individuell vurdering når alle deltakere får samme tidsrom på sine vedtak. I tillegg bør kommunens vedtak om introduksjonsprogram og starttidspunkt og varighet av individuell plan stemme overens. Narvik kommune oppfyller likevel minstekravet om at programmets start og varighet fremgår av deltakernes planer.

Hvilke tiltak som skal inngå i introduksjonsprogrammet fremgår av introduksjonsloven § 4 tredje ledd. Tiltakene er norskopplæring, samfunnskunnskap og arbeids- eller utdanningsrettede tiltak. Alle disse tre obligatoriske innholdselementene skal være med i den individuelle planen. Det skal også fremgå av den individuelle planen hvordan deltakeren skal få gjennomført pliktige timer innenfor rammen av introduksjonsprogrammet, jf. § 17. Det kreves ikke en detaljert timeoversikt, men en angivelse av i hvilken eller i hvilke perioder timene skal gjennomføres, og hvem som er ansvarlig for gjennomføringen.

Kommunen synliggjør at deltakerne får gjennomført sine pliktige timer i norsk. Faget samfunnskunnskap mangler derimot i flere planer. I tilsynet opplyser kommunen at de gjennom timene i samfunnsfag i FVO dekker opp de pliktige timene i samfunnskunnskap. Gjennom informasjon vi har fått i tilsynet kan vi ikke se at kommunen har rutiner for de deltakerne som har rett og plikt på 50 timers samfunnskunnskap, og som ikke deltar på FVO programmet. Etter Fylkesmannens vurdering fremgår det av den individuelle planen hvordan deltakeren skal få gjennomført pliktig opplæring i norsk, men ikke hvordan de skal få gjennomført samfunnskunnskap innenfor rammen av programmet.

For å sikre fremdriften i programmet er det viktig at de ulike tiltakene er tidfestet, at det fremgår hvem som er ansvarlig for at tiltaket gjennomføres og en vurdering av deltakerens måloppnåelse. Dette er en forutsetning for at deltakeren skal ha mulighet til å følge med på fremdriften i sitt eget program.

Tilsynet viser at Narvik kommune har innarbeidede rutiner for å fastsette tidsrom for når tiltakene skal gjennomføres i deltakernes plan. Fylkesmannen anser derfor at minstekravet for å sikre fremdriften i programmet er oppfylt.

I deltakerens planer framgår det at kommunen dokumenterer hvem som er ansvarlig for å gjennomføre tiltakene. I enkelte av planene står imidlertid deltakeren selv oppført som ansvarlig for gjennomføring av tiltak. Fylkesmannen vil bemerke at det er kommunen som er ansvarlig for introduksjonsprogrammet og har ansvaret for gjennomføringen av tiltakene. Dette fordi det er kommunen som forplikter seg til å tilby de tiltakene som kommer fram av deltakernes plan. Kommunen har ansvar for å lage målrettede ordninger og tiltak for kvalifisering av deltakerne i introduksjonsprogrammet. Fylkesmannens vurdering er derfor at når den enkelte deltaker er satt

som ansvarlig, kan det virke som kommunen fraskriver seg sitt ansvar. Dette har ikke kommunen anledning til. Det er heller ikke klart for oss hvordan kommunen setter deltakeren i stand til å forstå hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene. Fylkesmannen finner det derfor ikke som synliggjort at kommunen har gode rutiner for å beskrive hvem i kommunen som er ansvarlig for å gjennomføre de ulike tiltakene i deltakernes introduksjonsprogram.

Fylkesmannens konklusjon

Tidspunktet for programmets start og varighet fremgår av den individuelle planen.

De to obligatoriske innholdselementene norskopplæring og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet er med i den individuelle planen. Det tredje elementet samfunnskunnskap ikke er med i planen.

Det fremgår av den individuelle planen når tiltakene skal gjennomføres, men ikke hvem som har ansvaret for å gjennomføre de ulike tiltakene.

Det fremgår av den individuelle planen hvordan deltakeren skal få gjennomført pliktig opplæring i norsk, men ikke i samfunnskunnskap etter introduksjonsloven § 17 innenfor rammen av programmet.

Tema 4: Tas den individuelle planen opp til ny vurdering jevnlig, og alltid ved vesentlige endringer i den enkeltes livssituasjon og ved forlengelse av introduksjonsprogrammet etter § 5

Beskrivelse av kommunens praksis

Kommunen har i intervju forklart at de har tett oppfølging av deltakerne i introduksjonsprogrammet. Enhetsleder beskriver at de etter planen skal ha evalueringssamtaler med deltaker hver sjettede måned. I tillegg har både programrådgiver og kontaktlærer løpende kontakt med deltakeren, avhengig av den enkelte deltakerens behov. Lærerne opplyser at de vurderer deltakerne underveis, blant annet med prøver, samtaler osv. Både kontaktlærer og programrådgiverne forklarer at de har løpende uformelle samtaler med hverandre for å følge opp fremgangen til deltakerne.

Gjennom intervju er vi blitt kjent med at integreringsenheten har møter der programrådgiver, kontaktlærere og deltaker deltar. Narvik kommune bruker ikke betegnelsen trekantsamtale, men vi ser at det er samme organisering som ved en trekantsamtale. Integreringsenheten har ikke faste tidspunkter for disse møtene. Vi har fått bekreftet i tilsynet at meningen er at de skal gjennomføres minst hver sjettede måned. Kommunen har daglig oppfølging av deltakere gjennom samtaler, både i formelle og uformelle fora.

Narvik kommune har fått dispensasjon fra Kompetanse Norge for bruk av individuell plan og læreplan i norsk og samfunnskunnskap for programdeltakere som går på forberedende voksenopplæring. Dette betyr at kommunen har ulik praksis for de deltakerne som går på FVO,

og de som gjennomfører et ordinært introduksjonsprogram. De deltakerne som går på FVO følger opplæringen i prøveprosjektet og de øvrige deltakerne følger den den alminnelige læreplanen i norsk og samfunnskunnskap.

Narvik kommune bruker ulike modeller for å gjennomføre 50 timer i samfunnskunnskap innenfor introduksjonsprogrammet. Noen deltakere gjennomfører samfunnskunnskap gjennom faget samfunnsfag i FVO. Gjennom intervju har vi fått opplyst at kommunen anser at en del av målene i samfunnskunnskap kan oppnås gjennom samfunnsfag. Ifølge kommunens ansatte har ikke kommunen gjort en vurdering av om kompetansemålene er de samme i samfunnskunnskap i introduksjonsprogrammet og faget samfunnsfag i FVO. Intervjuer viser at kommunen tidligere brukte konsentrerte samfunnskunnskapskurs, men at disse nå inngår som en del av norskopplæringen. Kommunen skriver ikke ned oppfølging og fremgang i norsk og samfunnskunnskap i den individuelle planen.

Narvik kommune opplyser i forbindelse med tilsynet at de følger opp deltakerne ved endringer i deres livssituasjoner og hvis det er behov for endringer i den individuelle plan. Hvis det er behov for å endre planene blir endringene gjort i samråd med deltakerne. Vi har ikke mottatt rutinebeskrivelse for disse forholdene og har heller ikke blitt kjent med rutiner for oppfølging av livssituasjonene til deltakerne.

Fylkesmannens vurdering

I Narvik kommune har kontaktlærer ansvar for den daglige oppfølgingen av deltakerens framgang i norsk og samfunnskunnskap. Kommunen har også trekantsamtaler med programrådgiver, kontaktlærer og deltaker for å følge opp deltakernes framgang i opplæringen. Det har imidlertid ikke kommet fram hvordan kommunen følger opp deltakernes framgang i samfunnskunnskap. Dette kan ha sammenheng med at kommunen ikke har dedikerte timer for samfunnskunnskap og at målene for disse skal nås gjennom andre fag eller tiltak. Fylkesmannens vurdering er derfor at Narvik kommune følger opp deltakernes framgang i faget norsk, men ikke i samfunnskunnskap.

Kommunen har opplyst at de har som rutine at de tar den individuelle planen opp til vurdering minst en gang i halvåret. Ifølge opplysninger vi har fått på intervju er det ikke alltid at disse evalueringene blir gjennomført, og det fremstår for vår del som uklart hvem som har ansvaret for at disse evalueringene blir gjennomført. I flere av de individuelle planene er det ikke ført inn dato for revidering, og noen har dato for planlagt revidering tilbake i tid. Informasjon om hva som kommer frem på evalueringsmøtene er ikke ført inn i den individuelle planen eller i et eget evalueringsnotat. Kommunen har ikke på annen måte vist at de gjennomfører samtaler hver sjette måned. På denne bakgrunn finner ikke Fylkesmannen det synliggjort at kommunen tar den individuelle planen opp til ny vurdering minst en gang i halvåret.

Fylkesmannen påpeker at når evalueringen ikke kommer tydelig frem i den individuelle planen, er det ikke mulig for deltakeren eller kommunen å lese ut av planen hvor deltakeren er i sitt programløp. Kommunen har ikke tatt med i planen hvilken måloppnåelse i språkopplæringen eller hvilket utbytte deltaker har av sin praksis. På denne måten får planen liten reell betydning

utover å vise om deltakeren går på et utdanningsrettet eller arbeidsrettet løp. Selv om dette ikke er et lovbrudd, ber vi kommunen ta dette til etterretning.

I de individuelle planene vi har mottatt i forbindelse med tilsynet framkommer det ingen vesentlige endringer. Fylkesmannen ser ut fra deltakermapper og i forbindelse med tilsynet at to av deltakerne har hatt endringer i sin private livssituasjon under eller i forbindelse med introduksjonsprogrammet. Vi kan ikke se ut fra dokumentasjonen om kommunen har vurdert om endringen i livssituasjonen gjør det nødvendig med endringer i programmet. Fylkesmannen vil bemerke at det for eksempel kan løses ved et notat i den individuelle planen. På denne måten kan kommunen vise at de fanger opp endringer i livssituasjonen og at behovet for endring er vurdert. Kommunen har videre ikke synliggjort et tydelig system for å fange opp og vurdere eventuelle endringer i livssituasjonen til deltakerne som krever vesentlig endring av den individuelle planen, eller i hvilke tilfeller det er nødvendig med vesentlig endring av planen. Vi anbefaler at kommunen etablerer rutiner for når planen skal tas opp til vurdering ved endringer av livssituasjon, hvilke livsendringer som bør følges av ny vurdering av planen og hvordan kommunen skal synliggjøre for deltaker at dette er vurdert. En slik vurdering kan for eksempel legges inn i deltakerens individuelle plan slik at kommunens samlede vurdering knyttet til deltakerne er oversiktlig og lett tilgjengelig. På denne bakgrunn finner vi at kommunen ikke tar den individuelle planen for programmet opp til evaluering ved vesentlige endringer i livssituasjonen til deltakerne. Det samme gjelder for individuell plan i norsk og samfunnskunnskap.

Gjennom informasjonen vi har fått i tilsynet kan vi ikke se at kommunen har rutiner for å ta individuell plan opp til ny vurdering ved utvidelse av introduksjonsprogrammet. Vi er ikke kjent med om kommunen i forbindelse med disse endringsvedtakene, gjør endringer i planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Forlengelse av introduksjonsprogrammet er et vedtak etter introduksjonsloven og det stilles krav i forvaltningsloven til innholdet av et vedtak. Av dokumentasjonen Fylkesmannen har mottatt fra Narvik kommune, framgår det at kommunen har sendt ut brev om forlengelse av introduksjonsprogram. Fylkesmannen påpeker at disse brevene ikke oppfyller kravene til vedtak etter forvaltningslovens bestemmelser. I et vedtak skal det stå en henvisning til lovbestemmelsen vedtaket bygger på, begrunnelse for vedtaket, informasjon om klageadgang, klagefrist og fremgangsmåte ved klage. Narvik kommune må derfor sikre at vedtakene ved forlengelse av introduksjonsprogrammet er i tråd med forvaltningsloven.

Opplysninger i tilsynet viser at kommunen har en tett dialog med deltakeren og at de bruker tid på å orientere og veilede deltakerne. Hvis det gjøres endringer i planen eller i programmet er det vår vurdering at disse gjøres i samråd med deltakeren.

Fylkesmannens konklusjon

Narvik kommune følger opp deltakerens framgang i introduksjonsprogrammet og i opplæring i norsk. Kommunen følger ikke opp framgangen i samfunnskunnskap.

Endringer i planen gjøres i samråd med deltakeren.

Den individuelle planen tas ikke opp til ny vurdering en gang i halvåret, ved vesentlige endringer i deltakernes livssituasjon eller ved forlengelse av programmet. Det foretas ikke ny vurdering for planen for introduksjonsprogrammet eller for planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Tema 5: Fastsettes vesentlige endringer i den individuelle planen ved enkeltvedtak

Beskrivelse av kommunens praksis

Narvik kommune har sendt inn to eksempler på enkeltvedtak om vesentlig endring av den individuelle planen til deltakerne. Disse vedtakene gjelder for andre deltakere enn de vi fikk tilsendt deltakermapper for. Vedtakene inneholder blant annet deltakernes nye hovedmål for introduksjonsprogrammet og hovedtiltak.

Vi har i forbindelse med tilsynet fått varierende informasjon fra kommunen om hvilken praksis som gjelder ved eventuell vesentlig endring i den individuelle planen. Ifølge opplysninger som har kommet frem i intervju, har de ansatte ikke foretatt vesentlige endringer i deltakernes individuelle plan. Kommunen foretar derimot mindre endringer i planen underveis i løpet av programmet. Det er ikke fremkommet informasjon om hvordan kommunen registrerer denne endringen.

I ett av eksemplene på vedtak om vesentlig endring av individuell plan står det at deltaker har fått nytt hovedmål og hovedtiltak. Det står ikke noe i vedtaket om hva som er bakgrunnen for endringen av den individuelle planen. Disse endringene er gjort i samråd med deltaker.

Fylkesmannens vurdering

Tilsynet viser at kommunen har tett dialog og oppfølging av deltakerne. Narvik kommune foretar større og mindre endringer av den individuelle planen ved behov. I de nevnte vedtakene har endringene blitt gjort sammen med deltakerne. Siden deltakeren har deltatt i endringene i disse tilfellene har det ikke vært nødvendig for kommunen å gi deltakeren et skriftlig forhåndsvarsel. Deltakeren har også fått anledning til å uttale seg før kommunen fattet vedtaket. På denne bakgrunn finner vi at kravet om forhåndsvarsel er ivaretatt, og at deltakeren får anledning til å uttale seg. Fylkesmannen er ikke kjent med tilfeller der kommunen har sendt ut skriftlig forhåndsvarsel. På bakgrunn av informasjonen vi har fått i forbindelse med tilsynet legger vi til grunn at kommunen gir deltakerne forhåndsvarsel før de foretar vesentlige endringer av planen.

I de individuelle planene vi har mottatt i forbindelse med tilsynet har kommunen ikke gjort vesentlige endringer. Kommunen har på forespørsel oversendt to vedtak hvor de har foretatt

vesentlige endringer av deltakerens individuelle plan. Basert på informasjonen vi har fått under tilsynet finner vi det sannsynliggjort at kommunen reviderer planen ved endring. Vi anser på denne bakgrunn at kommunen foretar endringer i den individuelle planen skriftlig eller at de gir deltakeren ny individuell plan.

I vedtakene om vesentlig endring har kommunen tatt med nye hovedtiltak og nytt hovedmål for introduksjonsprogrammet. Kommunen har videre vist til at vilkårene for vesentlig endring av den individuelle planen er oppfylt. Det står ikke i vedtaket hva de tidligere målene eller tiltakene for deltakerne var. Fylkesmannen vil derfor bemerke at det vil være enklere å lese vedtaket i sammenheng med deltakerens nåværende plan dersom det fremgår hva det tidligere målet til deltakeren var. På denne måten vil både endringen av planen og hensikten bak endringen komme tydeligere frem. Vi ber kommunen om å ta dette til etterretning.

Etter forvaltningsloven § 24 skal enkeltvedtak være begrunnet. Dette betyr at kommunen må beskrive hvorfor vilkårene for vesentlig endring er oppfylt og hva begrunnelsen for at slik endring er. Fylkesmannen kan ikke se av vedtaket at endringen av planen er begrunnet. Gjennom intervjuene er vi heller ikke gjort kjent med at kommunen skriftlig begrunner vesentlig i endring i individuell plan, referat fra evalueringsmøter eller på andre måter. På denne bakgrunn finner vi at kommunen ikke begrunner vesentlige endringer i den individuelle planen.

Narvik kommune har mulighet for å ta med deltakernes tidligere mål i den individuelle planen. På denne måten er det tydelig hvorfor deltakeren tidligere hadde tiltak og mål som ikke er i tråd med nåværende hovedmål. På denne måten kan kommunen vurdere deltakerens samlede progresjon i introduksjonsprogrammet. Fylkesmannen vil bemerke at i ett av vedtakene har Narvik kommune endret hovedmålet til: ... «deltaker skal begynne i introduksjonsprogrammet igjen». Vi anser at dette målet ikke er i tråd med introduksjonsloven § 1, og vi ber kommunen om å ta dette til etterretning.

I forbindelse med intervjuene har vi fått bekreftet at vesentlige endringer i deltakerens individuelle plan blir sendt ut skriftlig til deltakerne så snart som mulig. I vedtakene er det vist til lovhjemmel, klageadgang, klagefrist, klageinstans, fremgangsmåten ved klage, retten til å se sakens dokumenter, at endringen er gjort i samråd med deltaker og at kommunen anser endringen for vesentlig. Vi anser på denne bakgrunn at kravet om skriftlig underretning og informasjon om klage er oppfylt.

Fylkesmannens konklusjon

Deltakeren får forhåndsvarsel og anledning til å uttale seg før kommunen fastsetter vesentlige endringer i den individuelle planen. Vesentlige endringer gjøres skriftlig.

Kommunen gir deltakeren så snart som mulig skriftlig varsel om fastsettelse av vesentlige endringer i den individuelle planen. I brevet viser kommunen til klageadgang, klagefrist, klageinstans, fremgangsmåten ved klage og retten til å se sakens dokumenter.

Kommunen begrunner ikke sin beslutning om vesentlig endring av planen.

5. Lovbrudd og merknader

I dette kapitlet påpekes de lovbrudd som er funnet under tilsynet. Eventuelle merknader gis også her. Det som er formulert under, er en konsekvens av Fylkesmannens vurdering under hvert enkelt tilsynsystema.

1. Kommunen skal utarbeide en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak

Narvik kommune sørger ikke for å utarbeide en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak. For å rette opp dette må Narvik kommune sørge for at:

- a. Den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap inngår som en del av den individuelle planen for hele introduksjonsprogrammet.

2. Planen skal være individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltaker

Narvik kommune sørger ikke for at planen er individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltaker. For å rette dette må Narvik kommune sørge for at:

- a. Målene for opplæring i samfunnskunnskap er fastsatt i samsvar med nivå, kompetansemål og emner som beskrevet i forskriften om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

3. Planen skal inneholde programmets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet

Narvik kommune sørger ikke for at planen inneholder programmets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet. For å rette dette må Narvik kommune sørge for at:

- a. Det obligatoriske innholdselement samfunnskunnskap er med i den individuelle planen.
- b. Det fremgår av den individuelle planen hvem som har ansvaret for å gjennomføre tiltakene (ansvarsforhold).
- c. Det fremgår av den individuelle planen hvordan deltakeren skal få gjennomført pliktig opplæring i samfunnskunnskap etter introduksjonsloven § 17 innenfor rammen av programmet.

4. Planen skal tas opp til ny vurdering jevnlig, og alltid ved vesentlige endringer i den enkeltes livssituasjon og ved forlengelse av introduksjonsprogrammet etter § 5

Narvik kommune tar ikke planen opp til vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlige endringer i deltakerens livssituasjon. For å rette dette må Narvik kommune sørge for at de:

- a. Følger opp deltakerens framgang i samfunnskunnskap.

- b. Tar den individuelle planen opp til ny vurdering minst en gang i halvåret.
- c. Tar den individuelle planen opp til ny vurdering ved vesentlige endringer i deltakernes livssituasjon eller ved forlengelse av introduksjonsprogrammet.
- d. Foretar en ny vurdering både for planen for introduksjonsprogrammet og for planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

5. Vesentlige endringer i planen skal fastsettes ved enkeltvedtak

Narvik kommune sørger ikke for at vesentlige endringer i planen fastsettes ved enkeltvedtak. For å rette dette må Narvik kommune sørge for at de:

- a. Begrunner sin beslutning om vesentlige endringer i planen.

6. Prosedyre ved påpekt lovbrudd

Ved konstatering av lovbrudd, gjelder egen prosedyre, jf. introduksjonsloven § 23 annet ledd som sier at kommunelovens bestemmelser i kapittel 30 skal følges:

- Sammen med utsending av endelig tilsynsrapport får kommunen en rimelig frist for til å rette lovbruddene. Hva som er en rimelig frist vurderes ut fra hvor komplekst det er å rette forholdet og lovbruddets alvorlighetsgrad i forhold til å innfri enkeltpersoners rettigheter. Fristen for retting går fram av oversendelsesbrevet.
- Når lovbruddet/lovbruddene er rettet og senest innen den fastsatte fristen, sender kommunen en erklæring til Fylkesmannen om at lovbruddet/lovbruddene er rettet. Sammen med erklæringen sendes dokumentasjon som viser retting.
- Dersom Fylkesmannen ut fra erklæringen og dokumentasjonen finner det sannsynliggjort at lovbruddet/lovbruddene er rettet, avsluttes tilsynet gjennom brev til kommunen.
- Dersom kommunen ikke har rettet lovbrudd innen fristen, fatter Fylkesmannen enkeltvedtak om pålegg om retting, jf. Kommuneloven § 30-4.
- Hvis kommunen klager på vedtaket, kan ikke tilsynet avsluttes før klageinstansen (KD) har fattet endelig vedtak. Hvis kommunen ikke får medhold, vurderes videre framdrift ut fra svaret fra klageinstansen.
- Tilsynet avsluttes gjennom brev til kommunen.

Sidsel Schjelderup

tilsynsleder

Nina Skille

tilsynsmedarbeider

Ole-Kristian Olsen

tilsynsmedarbeider

Vedlegg 1: Lovgrunnlaget for tilsynet

1. Tilsynsansvaret

Hjemmelen for fylkesmannens tilsyn er introduksjonsloven § 23.

Etter § 23 første ledd skal fylkesmannen føre tilsyn med kommunenes oppfyllelse av plikter etter introduksjonsloven kapitlene 2 til 4 og registrering av deltakelse i introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap og norskopplæring for asylsøkere i personregister etter § 25 første ledd.

Tilsynet vil også omfatte forskrifter knyttet til disse lovbestemmelsene samt relevante bestemmelser i forvaltningsloven.

Tilsynet skal gjennomføres i samsvar med kommuneloven kapittel 30, jf. introduksjonsloven § 23 annet ledd.

Oppdraget på tilsynsområdet fremgår av det enkelte embetets årlige tildelingsbrev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD).

I henhold til tildelingsbrevene skal hvert embete gjennomføre minimum to tilsyn per år.

2. Tilsynsystema

2.1. Generelt om individuell plan

Introduksjonsloven § 6 pålegger kommunen å utarbeide en individuell plan for den enkelte deltaker i introduksjonsprogrammet. Bestemmelsen setter minimumskrav til utarbeidelsen av og innholdet i planen.

Den individuelle planen skal være et verktøy for både kommunen og deltakeren. Den skal sikre planmessighet, kontinuitet og effektiv framdrift i kvalifiseringen. Planen skal bidra til å øke eierskapet, forutsigbarheten og motivasjonen for deltakeren.

Introduksjonsordningen bygger på prinsippet om individuelt tilpasset opplæring og kvalifisering. Kommunen skal ta utgangspunkt i den enkeltes behov og forutsetninger når den skal organisere programmet og velge metode og innhold.

2.2. Kommunen skal utarbeide en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak

Kommunen skal utarbeide en individuell plan for alle deltakere i introduksjonsprogram, jf. introduksjonsloven § 6 første ledd første punktum.

Kommunen skal også utarbeide en individuell plan for alle deltakere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. introduksjonsloven § 19 første ledd. Minstekravene i § 6 gjelder tilsvarende for denne planen. I tillegg stilles det krav til den individuelle planen for opplæringen i

norsk og samfunnskunnskap i forskrift om læreplan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere i kapittelet «Kartlegging ved inntak».

Fastsetting av den individuelle planen er en del av kommunens beslutning om tildeling av introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Planen er bestemmende for deltakerens rettigheter og plikter. Planen er derfor et enkeltvedtak i samsvar med forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a og b.

Kommunen velger selv formen på den individuelle planen: Om den skal være et vedlegg til enkeltvedtaket om tildeling av introduksjonsprogram, eller om det skal fastsettes et eget enkeltvedtak om innholdet i den individuelle planen. Uavhengig av hvordan kommunen fastsetter innholdet i den individuelle planen, må alle kravene for enkeltvedtak i forvaltningsloven være oppfylt. Det må framkomme klart at deltakeren har klageadgang på alle beslutninger som tas med i det enkelte vedtak/dokument. Dette gjelder for eksempel både beslutningen om deltakelse i introduksjonsprogram (§ 2), beslutningen om deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap (§ 17) og beslutningen om innholdet i den individuelle planen (§ 6 og § 19 første ledd).

Den individuelle planen skal foreligge senest innen tre måneder etter bosetting i kommunen eller etter at krav om deltakelse i introduksjonsprogram blir framsatt. Dette i samsvar med kommunens frist for å tilrettelegge program i introduksjonsloven § 3 annet ledd. Deltakeren skal dermed innen tre måneder ha fått en individuell plan for introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap som oppfyller minstekravene i loven. Planen kan deretter utfylles og revideres underveis i samsvar med § 6 fjerde ledd, se kapittel 2.5.

Den individuelle planen skal være samlet til ett helhetlig dokument.

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven §§ 17 og 18 skal inngå som en del av introduksjonsprogrammet. Planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap vil dermed være en del av planen for introduksjonsprogrammet. Kommunen skal sikre at det er sammenheng mellom opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, målsetningen med den enkeltes introduksjonsprogram og de øvrige tiltakene i programmet. Kommunen må kunne dokumentere at det har vært samarbeid mellom ansvarlig for introduksjonsprogrammet (flyktningsjenesten/NAV/programrådgiver) og ansvarlig for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap (voksenopplæringen/skolen/lærer).

Det anses som mest hensiktsmessig at det utarbeides en felles individuell plan for introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Dersom det likevel utarbeides en separat plan for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, skal det framgå at denne planen er en del av den individuelle planen for introduksjonsprogrammet. Dette kan for eksempel gjøres ved at planene henviser til hverandre og at den individuelle planen for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap legges ved eller stiftes fast i den individuelle planen for introduksjonsprogrammet. Det avgjørende er at det ikke er tvil om hva som samlet sett er deltakerens individuelle plan for hele introduksjonsprogrammet.

Det følger av introduksjonsloven § 21 at forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i loven. Dette betyr at de generelle reglene i forvaltningsloven om blant annet habilitet, veiledning, nedtegning av muntlige opplysninger, advokatbistand og taushetsplikt vil gjelde for kommunens arbeid med den individuelle planen.

Den individuelle planen fastsettes ved enkeltvedtak. Særreglene for enkeltvedtak i forvaltningsloven kapittel IV-V må derfor også følges ved utarbeidelsen av planen. Deltakeren kan klage på den individuelle planen og innholdet i programmet til fylkesmannen, jf. introduksjonsloven § 22 og forvaltningsloven § 28.

At særreglene for enkeltvedtak i forvaltningsloven kommer til anvendelse betyr blant annet at:

- Den individuelle planen skal være skriftlig, jf. forvaltningsloven § 23. Som nevnt ovenfor skal planen være samlet til ett helhetlig dokument slik at det framstår som klart for deltakeren hva som er den individuelle planen for hele introduksjonsprogrammet.
- Innholdet i den individuelle planen skal begrunnes, jf. forvaltningsloven § 24.
- I begrunnelsen skal det vises til de regler og faktiske forhold planen bygger på, jf. forvaltningsloven § 25. De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn bør også nevnes.
 - ✓ At det skal vises til de regler planen bygger på, betyr at det i den individuelle planen skal vises til introduksjonsloven § 6 og § 19 første ledd. Innholdet i reglene bør også gjengis eller legges ved den individuelle planen.
 - ✓ De faktiske forholdene planen bygger på vil være kartleggingen av deltakeren og deltakerens mål med introduksjonsprogrammet. Det sentrale i begrunnelsen for øvrig vil være sammenhengen mellom kartleggingen av deltakeren, deltakerens mål med programmet og innholdet (tiltakene) i programmet. Dersom det er en åpenbar sammenheng mellom disse stilles det mindre krav til ytterligere begrunnelse. Dersom det ikke er en klar sammenheng mellom kartleggingen, mål og tiltak, må valg av innhold begrunnes nærmere. Hvor omfattende begrunnelsen skal være vil også avhenge av om kommunen og deltakeren er enig i innholdet i den individuelle planen eller ikke.
 - ✓ Tilsynet omfatter bare å kontrollere at kommunen har begrunnet innholdet i den individuelle planen, ikke en videre vurdering av innholdet i programmet (tiltakenes hensiktsmessighet).
- Deltakeren skal så snart som mulig få skriftlig underretning om den individuelle planen, jf. forvaltningsloven § 27. I denne underretningen skal deltakeren få opplysninger om klageadgangen, klagefrist, klageinstans og den nærmere framgangsmåte ved klage, samt

retten etter § 18, jf. § 19, til å se sakens dokumenter. (Når forholdene gir grunn til det skal det også opplyses om adgangen til å søke fritt rettsråd, kommunens veiledningsplikt etter § 11 og adgangen til å få tilkjent sakskostnader etter § 36.)

Dersom noen av de nevnte kravene i forvaltningsloven ikke er oppfylt vil det foreligge lovbrudd.

2.3. Planen skal være individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltaker

Den individuelle planen skal utformes på bakgrunn av en kartlegging av deltakerens opplæringsbehov og av hvilke tiltak vedkommende kan nyttiggjøre seg, jf. introduksjonsloven § 6 første ledd annet punktum. Planen skal utarbeides i samråd med deltakeren, jf. introduksjonsloven § 6 tredje ledd.

Det er viktig at den enkelte deltaker gis mulighet til og ansvar for å planlegge sin egen kvalifisering. Kravet om medvirkning fra deltakeren skal sikre at det er deltakerens egne forutsetninger og mål som ligger til grunn for det kvalifiseringsløp vedkommende skal gjennomføre. Samtaler med deltakeren om personlige ressurser, muligheter og realistiske framtidsplaner, er derfor en viktig oppgave i kartleggingsarbeidet og ved utarbeidelsen av den individuelle planen.

For at medvirkningen skal være reell og konstruktiv må kommunen sørge for at deltakeren får relevant informasjon og veiledning slik at deltakeren kan ta informerte valg. Deltakeren må få informasjon om hva den individuelle planen er og hva som er formålet med planen. Det vises til kommunens veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11 og utrednings- og informasjonsplikt etter forvaltningsloven § 17.

Bruk av tolk vil kunne være nødvendig for å sikre tilstrekkelig medvirkning. Kommunen skal derfor gjøre en vurdering av behovet for tolk ved hver inntakssamtale/kartleggingsamtale. Dersom det er behov for det, skal kommunen benytte kvalifisert tolk, slik at det sikres en reell brukermedvirkning. Dersom det ikke er benyttet kvalifisert tolk i tilfeller hvor det er behov for det, vil det foreligge et lovbrudd. Det avgjørende i vurderingen vil være om manglende bruk av tolk/ukvalifisert tolk, har medført at deltakeren ikke har fått tilstrekkelig informasjon og veiledning i samsvar med forvaltningsloven §§ 11 og 17 og/eller at planen ikke kan anses å være utarbeidet i samråd med deltakeren i samsvar med introduksjonsloven § 6 tredje ledd. Kommunen bør ha utarbeidet retningslinjer for bestilling og bruk av tolk.

I noen tilfeller kan det være hensiktsmessig å benytte seg av et språk som både deltakeren og den kommuneansatte behersker, som for eksempel engelsk. Det forutsettes da at begge parter behersker språket på et slikt nivå at det kan kommuniseres på en forsvarlig måte.

Kartleggingen av deltakerens kompetanse skjer i to faser og har to ulike formål:

- 1) Kartlegging for å vurdere om deltakeren har behov for grunnleggende kvalifisering, og dermed rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram etter introduksjonsloven § 2.

- 2) En mer detaljert og grundig kartlegging som skal danne grunnlaget for utarbeidelsen av deltakerens individuelle plan etter § 6 og § 19 første ledd.

Kartleggingen i forbindelse med den individuelle planen, skal ta utgangspunkt i forhold som anses å være relevant for deltakerens kvalifisering. Ettersom mange deltakere gjerne har vært gjennom flere kartlegginger før de kommer til kommunen, er det viktig å forklare hvorfor man kartlegger denne gangen. Kommunen må fortelle hva kartleggingen skal brukes til, og hvem som har tilgang til opplysningene (regler om taushetsplikt). Hensikten er først og fremst å få et målrettet og individuelt tilrettelagt kvalifiseringsløp som fører fram til ordinært arbeid eller utdanning.

Kommunen bør i kartleggingen benytte seg av eventuell tidligere utarbeidet kartleggingsinformasjon. Dette kan for eksempel være kartleggingsinformasjon utarbeidet av asylmottak, informasjon deltakeren har registrert i elektronisk verktøy for selvregistrering av kompetanse og tidligere karriereveiledning deltakeren har fått.

Det anbefales at følgende faktorer er med i kartleggingen:

- Familie-, bo- og livssituasjon
- Språk:
 - ✓ Lese- og skriveferdigheter på eget morsmål
 - ✓ Muntlig og skriftlig ferdighetsnivå i norsk
 - ✓ Tidligere deltakelse i norskopplæring, jf. introduksjonsloven §§ 17 og 18
 - ✓ Annen type opplæring/tilegnelse av norskferdigheter
 - ✓ Muntlig og skriftlig ferdighetsnivå i engelsk
 - ✓ Eventuelle andre fremmedspråk deltakeren kan
- Tidligere deltakelse i 50 timer samfunnskunnskap, jf. introduksjonsloven § 17
- Digital kompetanse
- Gjennomført skole/utdanning i hjemlandet eller andre land
- Gjennomført skole/utdanning i Norge
- Arbeidserfaring i hjemlandet og/eller andre land
- Arbeidserfaring i Norge
- Medbrakt dokumentasjon på tidligere skolegang og arbeidserfaringer
- Muligheter for å skaffe dokumentasjon/attester fra hjemlandet eller andre land
- Referanser
- Eventuelle tillitsverv og deltakelse i frivillige organisasjoner
- Uformell kompetanse og interesser
- Framtidsplaner og yrkesønsker
- Hvilke tanker deltakeren har vedrørende egen kvalifisering

For opplæringen i norsk og samfunnskunnskap vises det til kravene om kartlegging i forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere under kapittelet «Kartlegging ved inntak».

Ferdighetstester i norsk og eventuelle fremmedspråk kan også inngå i kartleggingen. Slike tester gir et bilde av hvilke forutsetninger deltakeren har for å lære norsk. Ved å sjekke hvor fort deltakeren skriver en kort tekst på norsk kan man for eksempel få et inntrykk av lese- og skriveferdighetene.

I den grad sosiale eller helsemessige forhold kan påvirke deltakelsen i programmet bør dette også kartlegges. Dersom helse viser seg å være en sentral faktor for den enkeltes mulighet til å delta kan det være hensiktsmessig å innkalle helsepersonell til en kartleggingssamtale.

Kommunen må følge reglene for taushetsplikt ved innhenting av opplysninger om deltakeren. Det vises i den forbindelse til introduksjonsloven § 25 om behandling av personopplysninger og reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven kapittel III.

Det følger av forarbeidene til introduksjonsloven (Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) punkt 12.8.2.2) at det ikke har vært hensiktsmessig å detaljregulere hva som skal kartlegges eller hvordan dette skal gjøres. Dette siden kartleggingsmetodene er ulike og kan endres over tid. Kartleggingen skal også kunne tilpasses introduksjonsprogrammets individuelle målsetning og lokale forutsetninger. Kartleggingens omfang og intensitet vil således bero på kommunens skjønn. Tilsynet vil dermed bare omfatte og kontrollere at kommunen faktisk har gjennomført en kartlegging i samsvar med introduksjonsloven § 6 første ledd, og ikke en nærmere vurdering av om kartleggingen har vært forsvarlig/tilstrekkelig grundig. Kommunen må likevel kunne dokumentere en kartlegging av et visst omfang, for at kravet om kartlegging av opplæringsbehov og av hvilke tiltak deltakeren kan nyttiggjøre seg, skal være oppfylt. Dette betyr at det vil foreligge et lovbrudd dersom kartleggingen har vært åpenbart mangelfull.

På bakgrunn av kartleggingen fastsettes deltakerens mål med introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Deltakerens mål skal framgå av den individuelle planen.

Deltakerens mål vil være bakgrunnen for valg av hvilke tiltak som skal inngå i programmet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Det skal skilles tydelig mellom de mål som ligger innenfor rammen av introduksjonsprogrammet, og de som ligger lengre fram i tid. Den individuelle planen skal angi både hovedmål og delmål. Det skal framgå av planen hvilken framdrift som er forventet for å nå de ulike målene.

Formålet med introduksjonsloven er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet, jf. introduksjonsloven § 1. Det følger av introduksjonsloven § 4 første ledd at introduksjonsprogrammet tar sikte på å gi:

- Grunnleggende ferdigheter i norsk
- Grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv
- Forberede for deltakelse i yrkeslivet

Videre utdanning kan være en målsetning, all den tid utdanningen kan bidra til senere tilknytning til arbeidslivet.

Deltakerens individuelle mål med introduksjonsprogrammet skal være i samsvar med de ovennevnte siktemålene. Kommunen kan ikke velge å ha færre eller andre mål for programmet enn de som er fastsatt i § 4 første ledd.

Det følger av forskriften om læreplan i norsk og samfunnskunnskap at den individuelle planen for opplæringen skal angi mål for opplæringen og antall timer som tildeles. Målene for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap skal fastsettes i samsvar med nivå, kompetansemål og emner som beskrevet i læreplanen. Disse målene skal framgå av den individuelle planen.

Gjennom norskopplæringen skal deltakeren kunne nå et ferdighetsnivå i norsk som setter deltakeren i stand til å bruke eller bygge videre på sin kompetanse i utdanning eller arbeid. Sluttmål for norskopplæringen må fastsettes ut fra deltakerens langsiktige mål for arbeid eller utdanning og målet med introduksjonsprogrammet.

Lovens krav om samarbeid med den enkelte deltaker, innebærer ikke at deltakeren kan stoppe prosessen med utarbeidelsen av planen. I de tilfeller hvor det er uenighet mellom deltakeren og kommunen, er det kommunen som treffer beslutning om planens innhold. Kommunens beslutning må i slike tilfeller bygge på en god begrunnelse og dokumentasjon. For eksempel kan det gjennomføres teser for å fastslå ferdighetsnivå. Det skal framgå av den individuelle planen dersom kommunen og deltakeren er uenig om innholdet og kommunen skal begrunne sin beslutning om hva som skal inngå i deltakerens program.

Selv om beslutningen om planens innhold ligger til kommunens frie skjønn, vil fylkesmannen alltid kunne prøve om avgjørelsen er bygget på riktig faktum, at det ikke er tatt utenforliggende hensyn, at avgjørelsen ikke er vilkårlig, at det ikke foreligger usaklig forskjellsbehandling og at avgjørelsen ikke er sterkt urimelig.

2.4. Planen skal inneholde programmets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet

Den individuelle planen skal minst inneholde programmets start og tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet, jf. introduksjonsloven § 6 annet ledd.

Kommunen skal fastsette programmets varighet individuelt. At introduksjonsloven § 5 angir en grense på to år innebærer ikke at alle automatisk skal ha et program som varer så lenge. Det er store variasjoner i nyankomne innvandreres arbeidserfaring og utdanning og det er viktig at kommunene i størst mulig grad benytter den fleksibiliteten som loven gir for individuell tilrettelegging, både av programmets lengde og innhold. Vurderingen av varigheten på programmet skal skje i samsvar med lovens formål og på bakgrunn av deltakerens kvalifiseringsbehov, forutsetninger og mål.

Hvilke tiltak som skal inngå i introduksjonsprogrammet fremgår av introduksjonsloven § 4 tredje ledd. Etter denne bestemmelsen skal programmet minst inneholde:

- Norskopplæring
- Samfunnskunnskap
- Tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet

Alle disse tre obligatoriske innholdselementene skal være med i den individuelle planen. De tre elementene må ikke være til stede til enhver tid, men alle elementene må være tilstede innenfor rammen av den enkeltes program og være med i den individuelle planen. Tilsynet omfatter ikke en vurdering av programmets innhold utover å kontrollere at de tre obligatoriske innholdselementene er med i den individuelle planen.

Omfang og intensitet for det enkelte element må kommunen ta en skjønnsmessig avgjørelse av ut fra kartleggingen av deltakerens behov, forutsetninger og mål med introduksjonsprogrammet.

Opplæringen i norsk og samfunnskunnskap skal være den samme som etter introduksjonsloven §§ 17 og 18. Opplæringen skal gis i samsvar med forskriften om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

Kommunen skal legge opp introduksjonsprogrammet slik at deltakeren får gjennomført pliktig opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter § 17 innenfor rammen av programmet. Dette innebærer at opplæringen i norsk og samfunnskunnskap som inngår i introduksjonsprogrammet skal ha et slikt omfang at deltakeren faktisk får gjennomført det timeantallet vedkommende har plikt til. Dette gjelder også i de unntakstilfeller hvor en deltaker ikke oppfyller vilkårene for rett til opplæring etter § 17, men har rett til introduksjonsprogram etter § 2. Det skal framgå av den individuelle planen hvordan deltakeren skal få gjennomført pliktige timer etter § 17 innenfor rammen av introduksjonsprogrammet. Det kreves ikke en detaljert timeoversikt, men bare en angivelse av i hvilken eller i hvilke perioder timene skal gjennomføres og hvem som er ansvarlig for gjennomføringen.

Norsk og samfunnskunnskap utgjør ett av de bærende elementene i et heltidsprogram og det er viktig at deltakerne har mulighet til å nå et tilfredsstillende nivå innenfor den fastsatte tid for introduksjonsprogrammet. Timeantall og forventet progresjon må fastsettes i lys av dette. Deltakerens bakgrunn, forutsetninger og mål i den individuelle planen for introduksjonsprogrammet, er avgjørende for hvordan opplæringen i norsk og samfunnskunnskap skal organiseres og tilrettelegges. Språkpraksis vil for mange deltakere være et egnet tiltak i språkopplæringen. Språktrening i regi av frivillige og nettbaserte opplæringsprogrammer kan også være gode supplement til opplæring i regi av lærer eller som tiltak for å motivere deltaker til å jobbe på egenhånd med sin egen språklige progresjon.

Tiltak som forbereder til arbeid eller utdanning er også et obligatorisk hovedelement i introduksjonsprogrammet og skal være med i den individuelle planen. Hovedformålet med introduksjonsprogrammet er å kvalifisere deltakeren for deltakelse i det ordinære utdanningssystemet eller yrkeslivet og det er viktig at kommunen har fokus på dette.

Tiltak som forbereder til arbeidslivet, omfatter også oppæring. Deltakere som har lite skolebakgrunn og svake grunnleggende ferdigheter står ofte langt fra arbeidsmarkedet. Svak utdanningsbakgrunn kan også føre til at det er vanskelig å oppnå gode nok norskerferdigheter til å få jobb. For mange deltakere vil det derfor være hensiktsmessig å bruke grunnskole og/eller hele eller deler av videregående opplæring som tiltak i introduksjonsprogrammet. For noen voksne kan også praksisbrevordningen være et egnet opplæringstilbud som et skritt på veien mot fullt fagbrev. Andre mulige tiltak som forbereder for videre utdanning kan være godkjenning av medbrakt utdanning og forberedende kurs som trengs for å begynne på universitet eller høyskole.

For mange deltakere vil det være nødvendig med arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV. Vanlige tiltak er arbeidstrening, lønnstilskudd, mentor og kvalifisering gjennom opplæringstiltak.

Det vises i denne forbindelse til Rundskriv Q-27/2015 om samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere og Veileder for Arbeids- og velferdsetatens samarbeid med de kommunale introduksjonsprogrammene for nyankomne innvandrere (vedtatt januar 2017).

Kommunen skal ta initiativ til å inngå en forpliktende samarbeidsavtale mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten lokalt om introduksjonsordningen. NAV-kontoret skal vurdere om enhver ny deltaker er aktuell for hurtigspor og om deltakeren skal registreres i Arena. Dersom det er hensiktsmessig skal NAV ved inngangen av programløpet bidra til å utarbeide den individuelle planen og samarbeide faglig med kommunens programrådgiver. For kommunens og NAVs øvrige ansvar i denne forbindelse vises det til rundskrivet og veilederen.

Det er mulig å legge ulike former for lønnet arbeid inn som en del av introduksjonsprogrammet. Dette gir en viktig forberedelse til å delta i arbeidslivet og en tilpasning mot rollen som ansatt og lønnsinntaker etter fullført program. Arbeidsgivere kan også legge til rette for praktisk språkopplæring og yrkesrettet kvalifisering gjennom arbeidspraksis.

Kommunen bør gi tilbud om arbeidsrettet rådgivning til programdeltakere. Dette kan blant annet gjøres i form av karriereveiledning eller gjennom å etablere en mentorordning.

Det skal framgå av den individuelle planen når tiltakene skal gjennomføres (tidsfaser) og hvem som har ansvaret for å gjennomføre tiltakene (ansvarsforhold). Dette gjelder både for de tre obligatoriske innholdselementene og eventuelle andre tiltak kommunen, i samarbeid med deltakeren, velger å ta med.

Det bør i den individuelle planen angis hvem som er deltakerens kontaktperson.

2.5 Planen skal tas opp til ny vurdering jevnlig, og alltid ved vesentlige endringer i den enkeltes livssituasjon og ved forlengelse av introduksjonsprogrammet etter § 5

Oppfølging av den enkelte deltaker er en forutsetning i arbeidet med å utforme og gjennomføre den individuelle planen. Hovedmålet med oppfølgingen er at deltakeren skal få realisert målene i

sin individuelle plan og raskest mulig komme i ordinært arbeid eller utdanning. Kommunen har ansvar for å følge opp deltakeren, påse at den individuelle planen følges og revideres ved behov og at det ikke oppstår dødtid mellom de ulike kvalifiseringstiltakene i introduksjonsprogrammet.

Oppfølging er også et middel for å sikre at deltakeren får mulighet til å medvirke i planleggingen, gjennomføringen og revideringen av planen sin. Regelmessig oppfølging gjør at eventuelle problemer som oppstår underveis i kvalifiseringsløpet, fanges opp på et tidlig tidspunkt. Tett oppfølging kan også bidra til at fravær reduseres.

Det følger av lovens forarbeider at den individuelle planen skal være et verktøy for utarbeiding og tilpasning av et treffsikkert program. Nyankomne innvandrere vil ha ulike forutsetninger for kvalifisering, og ulik kunnskap om opplærings- og arbeidsmuligheter i Norge. For noen kan det være vanskelig å sette gode og realistiske mål for den grunnleggende kvalifiseringen kort tid etter bosetting. Både kommunen og den enkelte deltaker vil etter en tid opparbeide seg kunnskap, forståelse og innblikk i hvordan kvalifiseringen forløper. På bakgrunn av dette og en vurdering av progresjonen i programmet og eventuelle endringer i deltakerens livssituasjon, kan det oppstå behov for å korrigere eller endre den individuelle planen. Det kan bli nødvendig å justere planen både med hensyn til mål og innhold (tiltak).

Introduksjonsloven § 6 fjerde ledd stiller krav om at den individuelle planen skal tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom.

«Jevne mellomrom» innebærer at planen skal tas opp til ny vurdering minst en gang i halvåret. Dette sikrer at kommunen får oversikt over at framdriften er som den skal, og at tiltakene og målene er realistiske og fremdeles aktuelle.

For opplæringen i norsk og samfunnskunnskap følger det av forskriften om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere i kapittelet «Kartlegging ved inntak» at: «Det er viktig at det blir gjennomført jevnlig samtaler med deltakeren om hvor vedkommende står i forhold til den individuelle planen. På bakgrunn av disse samtalene kan planen eventuelt revideres, jf. § 6 i introduksjonsloven.»

For deltakere som får opplæring i norsk og samfunnskunnskap som en del av introduksjonsprogrammet, skal den individuelle planen for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap som nevnt inngå som en del av den individuelle planen for hele programmet. Minstekravet om minst en vurdering i halvåret skal også gjelde punktene i den individuelle planen for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Hvis vurderingen av planen for introduksjonsprogrammet ikke også særskilt omfatter en vurdering av målene og tiltakene for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, skal den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap også revideres minst en gang hvert halvår.

I tillegg til at planen skal vurderes med jevne mellomrom, skal den også tas opp til ny vurdering ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon, jf. introduksjonsloven § 6 fjerde ledd. Slike

endringer kan for eksempel være sykdom, svangerskap eller familieinnvandring som i en periode kan forsinke framdriften eller kreve ekstra innsats fra programdeltakeren.

Kommunen må kunne dokumentere at den individuelle planen tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon. Dette kan for eksempel gjøres ved journalnotater/referater fra oppfølgingssamtaler med deltakeren og at tidspunkt for gjennomførte vurderinger/endringer føres på den individuelle planen.

2.6. Vesentlige endringer i den individuelle planen skal fastsettes ved enkeltvedtak

Revidering av den individuelle planen er i utgangspunktet ikke et enkeltvedtak. Mindre tilpasninger underveis skal ikke ses på som et nytt enkeltvedtak.

Dersom revideringen fører til vesentlige endringer av planens innhold, skal avgjørelsen regnes som et nytt enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, jf. introduksjonsloven § 21 annet ledd bokstav b.

Hva som er en vesentlig endring må avgjøres etter en konkret vurdering. Endringens omfang og betydningen for den enkelte deltaker er relevante momenter i denne vurderingen. Hva som er vesentlige endringer kan relateres både til målene i planen og til innholdet i programmet.

Forvaltningslovens særregler for enkeltvedtak som nevnt i kapittel 2.2 ovenfor, må følges når det gjøres vesentlige endringer i den individuelle planen (skriftlighet, begrunnelse og underretning med informasjon om klageadgang).

Deltakeren skal varsles og få anledning til å uttale seg før det gjøres vesentlige endringer, jf. forvaltningsloven § 16.

At vesentlige endringer i planen skal fastsettes ved enkeltvedtak, betyr at deltakeren vil kunne påklage endringene til fylkesmannen, jf. introduksjonsloven § 22 og forvaltningsloven § 28.

4. Avgrensing av tilsynet

Formålet med tilsynet er å se om kommunen oppfylder sine lovpålagte plikter. Tilsynet er avgrenset mot å overprøve kommunens frie skjønn, jf. Ot.prp. nr. 97 (2005-2006) Om lov om endringar i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (statleg tilsyn med kommunesektoren).

I henhold til introduksjonsloven § 3 tredje ledd kan kommunen etter eget skjønn tilby introduksjonsprogram til en person som ikke faller innenfor gruppen av de som har rett og plikt til å delta i programmet. Kommunen har altså ikke plikt til å tilby introduksjonsprogram til denne gruppen, men dersom kommunen velger å gi denne gruppen et tilbud, skal de følge reglene i introduksjonsloven og vil da være en del av tilsynet.

Kommunene plikter å registrere opplysninger om deltakelse i introduksjonsprogrammet i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR), jf. § introduksjonsloven 25 tredje og fjerde ledd og forskrift 20. april 2005 nr. 342 om et nasjonalt personregister for introduksjonsordning og opplæring i

norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere (Nasjonalt introduksjonsregister). Kommunens registrering i NIR vil ikke være en del av tilsynet, men registrering i NIR kan være viktig å sjekke ut for å avklare om introprogrammet er helårlig og på fulltid.

5. Forholdet til kommuneloven kapittel 30 - Statlig tilsyn med kommunesektoren

Det følger av introduksjonsloven § 23 at Fylkesmannen skal utføre tilsyn med kommunene i samsvar med reglene i kommuneloven kapittel 30.

Kommunal- og regionaldepartementet har gitt ut rundskriv H-03/07: «Nytt kapittel 10A i kommuneloven – statlig tilsyn med kommunesektoren», til den tidligere kommuneloven. Rundskrivet kan gi god veiledning for ny kommunelov kapittel 30.

Det er Fylkesmannen som er tilsynsmyndighet etter kapittel 30 i kommuneloven og kan føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov, jf. kommuneloven § 30-2.

I forbindelse med tilsyn har Fylkesmannen hjemmel til innsyn i saksdokumenter, til å kreve opplysninger og har adgang til institusjoner og anlegg som omhandler tilsynet, jf. kommuneloven § 30-3. Fylkesmannen har en tilsvarende rett overfor private rettssubjekter som utfører kommunale oppgaver etter avtale med kommunene.

Manglende oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov defineres i dette tilsynet som et lovbrudd. Hvis tilsynet avdekker lovbrudd, skal tilsynsmyndigheten ha dialog med kommunen om slike pålegg og om kommunens oppfølging, jf. kommuneloven § 30-7 tredje ledd. Kommunen plikter å delta i dialogen. Fylkesmannen kan gi pålegg til kommunen om retting av lovbrudd. Ved pålegg om retting kan fylkesmannen sette frist for retting.

Der tjenesten blir gitt av andre enn kommunen selv, vil kommunen ha plikt til å sørge for at den som står for det aktuelle tjenestetilbudet for kommunen, gjør det som er nødvendig for å oppfylle pålegget og om nødvendig trå til selv for å oppfylle lovens krav.

Hvis fylkesmannen avdekker brudd på regelverket, vil kommunen gjennom tilsynsrapporten få varsel om pålegg om å rette alle bruddene. For hvert pålegg vil fylkesmannen utforme ett eller flere korreksjonspunkter som beskriver konkret hva kommunen skal gjøre for å rette regelverksbruddet. Før Fylkesmannen vedtar pålegg om retting etter kommuneloven § 30-4 første ledd, skal Fylkesmannen vurdere virkningen for kommunens øvrige virksomhet, jf. kommuneloven § 30-4 andre ledd. Ved pålegg om retting av lovbrudd i endelig rapport vil Fylkesmannen gi kommunen en rimelig frist for å dokumentere at lovbruddene er rettet. Rimelig frist for å rette lovbrudd er ikke nærmere definert. Den fristen som settes, må stå i forhold til lovbruddets art og omfang og hvilken konsekvens det har for deltakeren og samfunnet.

Et pålegg om retting er et enkeltvedtak, og forvaltningsloven kapittel IV, V og VI om enkeltvedtak får anvendelse i forhold til pålegget. Kommunen kan utøve partsrettigheter etter reglene i forvaltningsloven kapittel IV, V og VI, samt §§ 14, 41 og 42. Som part har kommunen rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven §§ 18 og 19.

Kommunen kan klage på vedtaket, jf. forvaltningsloven § 28. Fristen for å klage på pålegget er tre – 3 – uker fra det tidspunktet kommunen mottok vedtaket, jf. forvaltningsloven § 29. Klagen skal nevne den endringen som kommunen ønsker i Fylkesmannens vedtak, og bør være begrunnet. Klagen sendes til Fylkesmannen, som kan omgjøre vedtaket eller sende det videre til klageinstansen, som er Kunnskapsdepartementet, jf. forvaltningsloven § 28.

6. Hvem det føres tilsyn med - kommunens ansvar for introduksjonsordningen

Som tidligere nevnt er det kommunen som har ansvar for introduksjonsordningen, jf. introduksjonsloven § 3. Dersom tjenester til introduksjonsordningen leveres av andre enn kommunen selv, er det fortsatt kommunen som har ansvar for ordningen og det er kommunen vi fører tilsyn med.

Vedlegg 2: Oversikt over dokumentasjon

Innsendt fra kommunen

- Redegjørelse fra Narvik kommune
- 8 deltakermapper
- Ukeplaner og timeplaner
- Rutinebeskrivelser

Innhentet fra NIR

- Informasjon om de deltakerne som Fylkesmannen har fått tilsendt deltakermapper for

Vedlegg 3: Deltakere i tilsynet

Fylkesmannens tilsynsteam: Sidsel Schjelderup, Nina Skille og Ole Kristian Olsen

Kontaktperson i kommunen: enhetsleder Gunnar Gamst

Personer som er intervjuet ved stedlig tilsyn:

	Navn	Tittel	Arbeidssted
1	Gunnar Gamst	Enhetsleder	Integreringsenheten Narvik
2	Grete Solvang	Programrådgiver	Integreringsenheten Narvik
3	Bodil Tokle	Programrådgiver	Integreringsenheten Narvik
4	Karin Irene Rognmo	Rektor	Integreringsenheten Narvik
5	Ann Elise Pettersen	Kontaktlærer	Integreringsenheten Narvik
6	Olga Kulikova	Kontaktlærer	Integreringsenheten Narvik
7	Trine Mikalsen	Kontaktlærer	Integreringsenheten Narvik

I tillegg hadde vi fire samtaler med deltakere som er i introduksjonsprogram i Narvik kommune.

